

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales 



TESIS DOCTORAL

Consilium Diversificare
La política exterior Colombiana entre 1991 y 2014

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

David Alejandro Arias Parrado

Director

Isaías Barreñada Bajo

Madrid, 2019

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones

Internacionales



CONSILIUM DIVERSIFICARE.

LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA ENTRE 1991 Y 2014

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR PRESENTADO POR

David Alejandro Arias Parrado

Bajo la dirección del doctor

Isaías Barreñada Bajo

Madrid, 2017



TESIS DOCTORAL

CONSILIUM DIVERSIFICARE.
LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA
ENTRE 1991 Y 2014

David Alejandro Arias Parrado

Director: Isaías Barreñada Bajo

Programa de doctorado: Ciencias Políticas y de la Administración y
Relaciones Internacionales

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid

Madrid, julio de 2017

AGRADECIMIENTOS

Los años de infancia no son los más adecuados para hallar el punto de partida, pero resulta inevitable recordarlos. El mundo de la política interna y de la diplomacia era ajeno, pero atractivo; resultaba desconocido, pero prometedor. No descifraba aún los medios para llegar, porque los objetivos no habían sido estructurados del todo, todavía, -aunque allí estaban, atentos a ser encontrados-. Fragmentados y difusos fueron encajando: pieza a pieza, motivo a finalidad, planeación a resultado.

El Derecho fue la primera herramienta, aunque en parte frustrante. Las dinámicas de la sociedad internacional y el universo normativo, de naturaleza transnacional, se vieron relegados por la fuerza de la ley y de lo constitucional. Sería aquella exposición para la Dra. Aída Fernández de los Campos, sobre Derecho Diplomático y Derecho Internacional Público, lo que decantaría la turbiedad de la confusión e iluminaría el objetivo en suspenso: convertirme en diplomático, una tarea nada fácil en un país como Colombia, en el que las élites, la tradición, el clientelismo y los intereses políticos reducen posibilidades y hacen casi inalcanzable -o impensable- el sueño de este oficio milenario y loable.

De la mano de la academia, pasión intelectual incesante y abrasadora, la cerradura fue visible y el camino viable, real, patente. Diez años después, bajo la mirada orgullosa y consejo sabio de mis padres y hermana, la barrera dejó de serlo y una nueva perspectiva se anidó: no basta con la transición, el ejercicio de la diplomacia requiere de experticia y la política exterior colombiana de alternativas para fortalecerse. El presente *consilium diversificare* o plan de diversificación es un aporte, académico pero experiencial, que se nutre de una línea de investigación construida a lo largo de esa década, tiempo en el que mi familia, amigos mis mentores, de los que destaco a la Dra. Fernández, el Dr. Pardo y el Dr. Carvajal, inspiraron cada etapa. A todos ellos, infinita gratitud y admiración.

Agradezco, especialmente, al Dr. Isaías Barreñada, apoyo intelectual y facilitador de este proceso; a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales y al personal de la Cancillería colombiana que me prestó su amable colaboración; así como a aquel Ángel que logró dar estabilidad y tranquilidad a mi nueva e inesperada vida.

DEDICATORIA

*A la fuerza divina,
a mis padres y hermana y
al primero de los grandes sueños alcanzados.*

*El éxito personal no es una casualidad,
es la mixtura constante y mutable entre disciplina y talento.*

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	11
ABSTRACT	13
LISTA DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICAS	15
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	17
1. Introducción General	17
1.1. Justificación	17
1.2. Estructura	19
2. Delimitación del objeto de estudio, objetivos y preguntas de investigación	22
2.1. Delimitación del objeto de estudio	22
2.2. Objetivos de investigación	23
2.3. Preguntas de investigación	23
3. Hipótesis	23
4. Metodología	24
CAPÍTULO II. LA POLÍTICA EXTERIOR COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA Y DE ESTADO: CONCEPTUALIZACIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN	27
1. Introducción	27
2. Definiendo la política exterior de los Estados	27
2.1. La política exterior de gobierno y la política exterior de Estado	27
2.2. La dinámica de la agenda de política exterior en un mundo interdependiente	32
2.2.1. La agenda temática y la agenda geográfica	37
2.2.2. La diversificación de la agenda de política exterior	42
3. Conceptualización de la política exterior como una política pública	44
3.1. Las políticas públicas dentro de la gestión gubernamental	45
3.2. La política exterior como una política pública	51
CAPÍTULO III. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA: ANTECEDENTES, PRINCIPIOS FUNDADORES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA	61
1. Introducción	61
2. Antecedentes y condicionantes de la política exterior colombiana	62
3. Marco normativo de la política exterior de Colombia	70

3.1. Fundamento constitucional: principios, valores y derroteros de la política exterior.....	72
3.2. Estructura orgánica para la formulación, ejecución y evaluación de la política exterior.....	74

CAPÍTULO IV. COHERENCIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA: INTERESES NACIONALES E INTERESES COYUNTURALES DETERMINANTES79

1. Introducción.....	79
2. Intereses nacionales del Estado colombiano: del Realismo a la Interdependencia Compleja.....	80
2.1. Coherencia de la política exterior colombiana ante sus intereses nacionales y coyunturales.....	83
2.1.1. Administración César Gaviria Trujillo (1990-1994)	83
a. Comercio exterior	88
b. Integración	93
c. Narcotráfico	101
d. Derechos Humanos y Medio Ambiente.....	107
2.1.2. Administración Ernesto Samper Pizano (1994-1998)	110
a. Narcotráfico	118
b. Derechos Humanos.....	125
c. El “proceso 8000” y la actuación internacional de Colombia	127
2.1.3. Administración Andrés Pastrana Arango (1998-2002)	131
a. Narcotráfico y Terrorismo	132
b. Diplomacia por la Paz.....	138
2.1.4. Administraciones de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010).....	152
a. Lucha contra el terrorismo.....	157
i. Narcotráfico.....	157
ii. Derechos Humanos	161
iii. Cooperación Internacional	164
2.1.5. Administración de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014).....	170
a. Integración económica.....	176
b. Diplomacia	181
i. Fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular.....	182
ii. Aumento de la presencia de Colombia en el Sistema internacional.....	185
iii. Mantenimiento de las relaciones bilaterales con los socios tradicionales.....	186
iv. Mejoramiento de las relaciones bilaterales con los países vecinos.....	190
v. Acercamiento a nuevos socios en el mundo, en el marco de la cooperación Sur-Sur	194
c. “La Paz”.....	195
i. Condiciones para “La Paz”	197
ii. Principios.....	197
iii. Fases de las negociaciones	197
iv. Agenda de las negociaciones.....	198

CAPÍTULO V. EL COMPORTAMIENTO DE COLOMBIA ANTE LA ADOPCIÓN DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES Y LAS DINÁMICAS DE SU PRESENCIA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR	202
1. Introducción.....	202
2. Dinámicas de Colombia ante instrumentos jurídicos internacionales	203
2.1. Instrumentos jurídicos internacionales: estudio a partir de un criterio geográfico y temático	209
2.1.1. Colombia y otros Estados	209
2.1.2. Colombia y Organizaciones Internacionales	225
2.2. La densidad y objeto de las relaciones jurídicas y políticas vigentes de Colombia	233
2.3. Entre la adopción y la ratificación: un balance del comportamiento jurídico internacional de Colombia.....	239
 CAPÍTULO VI. FORTALECIMIENTO DE LA DIPLOMACIA COLOMBIANA: PRESENCIA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR, PROYECCIÓN Y PERSPECTIVAS.....	243
1. Introducción.....	243
2. Presencia diplomática y consular de Colombia en el mundo	244
a. La dinámica de la presencia diplomática de Colombia en el mundo	246
b. La dinámica de la presencia consular de Colombia en el mundo.....	254
3. Fortalecimiento de la diplomacia colombiana: bases para la construcción de una política pública exterior de Estado	257
 CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES	261
 BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	275
1. Fuentes secundarias	275
2. Documentos	295
3. Prensa y otros	298
 ANEXOS	301

RESUMEN

El estudio de la política exterior colombiana se constituye como una de las herramientas requeridas para su fortalecimiento, si logra ser explicada como un proceso histórico cuyos lineamientos y desarrollos responden a determinados elementos y condicionantes, tanto en la esfera interna como externa. El *consilium diversificare* o plan de diversificación analizado en este trabajo académico, puesto en práctica desde 2010, con el gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón -más allá de lo retórico o discursivo- se plantea, en principio, como condición esencial para iniciar con la construcción de una política exterior pública de Estado para la República de Colombia.

En adición, la Constitución Política de este país, de 1991, es considerada un hito político y económico para el Estado colombiano, combinado con una serie de características del sistema internacional propio del fin de la Guerra Fría, que lo consolidan como un interesante punto de partida para la realización de un estudio comparativo de los últimos cinco periodos presidenciales, incluyendo el de la primera administración Santos (2010-2014), que permiten establecer si la diversificación puede ser catalogada como una condicionante para considerar a la política exterior colombiana de Estado o de gobierno y si, además, han existido otros elementos que afecten las diferentes etapas de formulación, implementación y evaluación de la misma.

Palabras clave: Colombia, política exterior, diplomacia, diversificación, derecho internacional, relaciones internacionales, políticas públicas.

ABSTRACT

The study of Colombian foreign policy is constituted as one of the tools required for its strengthening, if it can be explained as a historical process whose guidelines and developments respond to certain elements and conditions, both internally and externally. The *consilium diversificare* or “diversification plan” analyzed in this academic work, put into practice since 2010, with the government of President Juan Manuel Santos Calderón -beyond the rhetorical or discursive- arises, in principle, as an essential condition to start with the construction of a public foreign policy of State for the Republic of Colombia.

In addition, Colombia's Political Constitution of 1991 is considered a political and economic milestone for the Colombian State, combined with a series of characteristics of the international system proper to the end of the Cold War, which consolidate it as an interesting point of reference. A study of the last five presidential periods, including that of the first Santos administration (2010-2014), which establish whether diversification can be classified as a condition for considering the foreign policy of Colombia as a State's policy or a government's policy and if, in addition, there have been other elements that affect its different stages of formulation, implementation and evaluation.

Key words: Colombia, foreign policy, diplomacy, diversification, international law, international relations, public policies.

LISTA DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICAS

	Páginas
TABLA No. 1. Objetivos Estratégicos de la Política Exterior colombiana, 2015-2018.	54
TABLA No. 2. Objetivos y lineamientos de la Política Exterior colombiana, 2010-2014.	173
TABLA No. 3. Línea de tiempo de los principales procesos de paz en Colombia.	195
TABLA No. 4. Temas de la política exterior colombiana e intereses nacionales.	199
TABLA No. 5. Ranking de Estados. Instrumentos adoptados por Colombia, por gobierno, 1991-2014.	222
TABLA No. 6. Establecimiento de relaciones diplomáticas de Colombia, 1991-2014.	247
GRÁFICA No. 1. Total de instrumentos jurídicos suscritos, 1991-2014	204
GRÁFICA No. 2. Instrumentos suscritos por continente, gobierno Gaviria (1991-1994)	210
GRÁFICA No. 3. Instrumentos suscritos por continente, gobierno Samper (1994-1998)	212
GRÁFICA No. 4. Instrumentos suscritos por continente, gobierno Pastrana (1998-2002)	214
GRÁFICA No. 5. Instrumentos suscritos por continente, gobierno Uribe I (2002-2006)	217
GRÁFICA No. 6. Instrumentos suscritos por continente, gobierno Uribe II (2006-2010)	218
GRÁFICA No. 7. Instrumentos suscritos por continente, gobierno Santos I (2010-2014)	220
GRÁFICA No. 8. Instrumentos suscritos con Organizaciones Internacionales, 1991-2014	227
GRÁFICA No. 9. Efectos político-diplomáticos y efectos jurídicos de la adopción y ratificación de tratados en Colombia	238

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. Introducción General

1.1. Justificación

Colombia es un Estado unitario con más de dos siglos de existencia como República independiente, heredera de un legado cultural significativo y proveniente de los lazos coloniales con el Reino de España. Su territorio enmarca tres ramificaciones de la Cordillera de los Andes, un amplio rango de pisos térmicos, fértiles condiciones agrícolas que se reparten en 6 regiones naturales, 32 departamentos y 1.102 municipios y alberga alrededor del 10% de la biodiversidad mundial. El país pasó de contar con poco menos de 37 millones de habitantes, en el año 1991, a más de 47 millones, para 2014. La ciudad de Bogotá, Distrito Capital, se ha posicionado como el centro de la actividad política y financiera del país, seguida por la ciudad de Medellín, premiada en 2012 como la ciudad más innovadora del mundo por *The Wall Street Journal*; Cali, considerada como la capital mundial de la salsa; Barranquilla, uno de los puertos marítimos y fluviales más importantes y activos de Colombia; y, Cartagena de Indias, declarada Distrito Turístico, Histórico y Cultural, ciudad con una auténtica conexión con el mundo iberoamericano.

El país del “realismo mágico macondiano”¹ es potencia hídrica mundial, exquisita en especies de plantas y animales, en exportaciones de petróleo, carbón, flores y café y cuenta con grandes niveles de riqueza inmaterial, producto de una histórica hibridación cultural, medida en su diversidad étnica, sus cientos de costumbres y su variada gastronomía. Conserva 102 etnias indígenas, protege alrededor de 64 lenguas amerindias y afrocolombianas, más de 30 fiestas tradicionales, 191 ritmos folclóricos y siete expresiones culturales declaradas Patrimonio Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO.

¹ Esta expresión hace referencia a la herencia literaria dejada por el primer y único Premio Nobel de Literatura para Colombia, obtenido por Gabriel García Márquez, gracias a su obra titulada “Cien Años de Soledad”. En palabras de la experta en literatura, Crystal Harlan (2016), “en las novelas y cuentos mágico-realistas, el narrador presenta hechos improbables, oníricos e ilógicos de manera natural, sin asombrarse por ellos ni darle al lector una explicación como si pertenecieran a la realidad”. El escenario del realismo mágico de García Márquez sería Macondo, un pueblo imaginario, en donde, “era como si Dios hubiera resuelto poner a prueba toda capacidad de asombro, y mantuviera a los habitantes (...) en un permanente vaivén entre el alborozo y el desencanto, la duda y la revelación, hasta el extremo de que ya nadie podía saber a ciencia cierta dónde estaban los límites de la realidad” (García, 1967: 93).

Colombia es una democracia presidencial, social y participativa. Su legislativo, el Congreso de la República, está compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes, cuyos miembros son elegidos a través de sufragio directo por un periodo de 4 años consecutivos, concurrente con el del Presidente, jefe de Estado y de Gobierno, quien también es elegido por voto popular no obligatorio. En el campo económico de la segunda década del siglo XXI, ha experimentado un auge de crecimiento y estabilidad que la proyectan como un lugar atractivo para la inversión y las exportaciones: en diez años, de 2002 a 2012, la inversión extranjera pasó de 2.134 millones de dólares a 13.000 millones de dólares y sus exportaciones se triplicaron llegando a más de 1.500 millones de compradores (Procolombia, 2012).

Con plena consciencia de sus privilegiadas condiciones geográficas y culturales y, en un esfuerzo conjunto por potenciar y fortalecer todos sus sectores, Colombia se perfila como un país solución en materia de cultura, turismo, medio ambiente, inversión y exportaciones; sin embargo, este escenario de riqueza natural y humana ha sido opacado por más de medio siglo de conflicto interno que ha dejado 8 millones de víctimas y más de 220 mil colombianos muertos, con resultados desastrosos en el tejido social, en la seguridad nacional y regional y también ha sido un obstáculo para el desarrollo económico y social de un país que, como toda la región de América Latina, podría ser un jugador global de mayor envergadura si los índices de corrupción decrecieran y si un proceso de paz como el puesto en marcha a partir del 2012 lograra unos resultados sostenibles a largo plazo, apartando barreras políticas y partidistas.

Bajo este contexto, el presente estudio parte de la necesidad de potenciar el posicionamiento de Colombia en la región, como un aporte mismo hacia una mayor proyección de América Latina hacia la Sociedad internacional. En un escenario único de transición hacia la paz, la diplomacia se erige como una de las herramientas más valiosas para que el Estado colombiano articule sus intereses nacionales y planee una estrategia de política exterior efectiva y a largo plazo. Es aquí donde el concepto de diversificación se constituye como el elemento protagónico de esta investigación, entendida como un modelo de inserción internacional en el que el Estado colombiano, como se demuestra a lo largo de la tesis, ha empezado a ganar autonomía y ha modulado sus niveles de dependencia, a partir del gobierno de Juan Manuel Santos

Calderón, desde el año 2010, en contraste con los cuatro periodos presidenciales inmediatamente anteriores.

En este sentido, el *consilium diversificare* se presenta como una estrategia estructurada, como un plan que impulsa la ampliación controlada de la agenda geográfica y temática de la política exterior colombiana, así como la diversificación de la acción y la relación del Estado sobre y con actores estatales y no estatales. Este plan permitirá incorporar sus necesidades y perspectivas de lo que la política exterior debe ser para el Estado, esto es, una política pública que afecta a todos los elementos que lo componen y que, por lo tanto, debe ser formulada y evaluada desde el Estado y para todo el Estado, no desde el ejecutivo y para los intereses del gobierno. Esta estrategia encuadra como uno de los ejemplos presentados en el contexto latinoamericano, región que ha optado paulatinamente por esta dinámica, debido a que América Latina está compuesta, mayoritariamente, por Estados en vías de desarrollo, con un conjunto de retos y oportunidades en común y con una dinámica de acercamiento y alejamiento similar con los Estados Unidos de América, potencia mundial desde el fin de la Guerra Fría que ha ejercido una fuerte influencia en ellos, no solamente a causa de su cercanía geográfica sino por una fuerte actividad diplomática y una estrategia de “dominación” controlada.

Por otra parte, y además de constituirse como un ejercicio académico, esta investigación está concebida desde adentro, es decir, desde la perspectiva profesional del trabajo de campo al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Carrera Diplomática y Consular de Colombia. En este sentido, a pesar de tener un fuerte componente crítico, propio de la academia, está nutrido constantemente por la observación de todas las etapas de la política exterior colombiana contemporánea propiamente dicha y por la cercanía a las fuentes primarias y secundarias que permiten una trazabilidad efectiva de la política de años anteriores.

1.2. Estructura

Luego del acápite introductorio de la presente investigación (**Capítulo I**), en el que se aborda su justificación; se presenta su estructura; se delimita su objeto de estudio, objetivos y preguntas de investigación; y, se explica la hipótesis, resultados esperados y metodología empleada en las diferentes etapas, a través de las cuales fue desarrollada, este trabajo se encuentra dividido en cuatro grandes secciones.

La primera de ellas, titulada “La política exterior como una política pública y de Estado: conceptualización y estado de la cuestión” (**Capítulo II**), aborda el estado del arte de los conceptos requeridos para el desarrollo temático de la tesis. En este capítulo, se define el término “política exterior”, haciendo una identificación de las diferencias entre política exterior de Estado y política exterior de gobierno y señalando cuáles son los condicionantes de la misma. Así mismo, se estudia la definición y la dinámica de su agenda (tanto temática como geográfica), en un mundo tendiente a la interdependencia compleja que han definido Robert Keohane y Joseph Nye (1988). Es importante hacer claridad que la investigación parte del supuesto que la agenda de la política exterior, aunque dividida metodológicamente en dos, contempla los escenarios tanto bilaterales como multilaterales y que, aunque realizamos un análisis bajo la premisa de la existencia de actores no gubernamentales y de agentes transnacionales, el objetivo de diversificación estará encaminado, en gran medida, a la identificación de espacios en los que el Estado colombiano pueda vincularse jurídicamente, en el marco del derecho internacional público.

Abarcado el marco conceptual de política exterior y de su agenda, se estudia la definición de política pública, dentro de la gestión gubernamental y de la política exterior diseñada como una de ellas. Finalmente, y antes de entrar íntegramente en el desarrollo de los objetivos de la investigación, se define el concepto de diversificación, tomando en consideración algunas perspectivas para su acepción y estableciendo cuál de ellas se constituye como la estrategia de la política exterior colombiana para el periodo coyuntural de estudio.

El **Capítulo III**, “Contextualización de la política exterior colombiana”, permite introducir históricamente la investigación, haciendo un análisis de sus principales antecedentes y condicionantes, a partir de los gobiernos que empezaron a considerar más decididamente la posibilidad de ampliar el espectro de interacción de Colombia en el exterior, alejándose de la fuerte relación bilateral con los Estados Unidos. Además, se examina el comportamiento de la política exterior colombiana con los principales logros de las administraciones presidenciales que marcan una dinámica con un patrón claramente identificable y que, como veremos más adelante, va del *Respice Polum* (mirar al “norte”) al *Respice Omnia* (mirar al “universo”), pasando por el *Respice Similia* (mirar a los “semejantes”). Posterior a este recuento histórico, se exponen

cuáles son los fundamentos constitucionales de la política exterior colombiana, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, dentro de los cuales se incluyen una serie de principios, valores y derroteros que deberán inspirarla. Finalmente, se hace un análisis de la estructura orgánica dentro del aparato estatal colombiano, para la formulación, ejecución y evaluación de la misma.

El **Capítulo IV**, constituye la parte central de la tesis, en él se analiza la coherencia de la política exterior colombiana a lo largo de las cinco administraciones presidenciales, respecto a los intereses nacionales y los intereses coyunturales determinantes que se pretendieron satisfacer para el periodo investigado. En este apartado, comparamos continuidades e interrupciones de dicha política, con el fin de establecer cuáles de los puntos de la agenda se mantuvieron administración tras administración y cuáles se enmarcaron en la política exterior formulada para servir fines propios del gobierno, más que del propio Estado. Es así como se identificaron los principales ejes temáticos y las acciones emprendidas en materia exterior durante los gobiernos de César Gaviria Trujillo (1990-1994), Ernesto Samper Pizano (1994-1998), Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), haciendo una contextualización político-económica de los hechos más relevantes en el escenario interno y externo, que pudieron incidir en las decisiones tomadas esencialmente por el ejecutivo de turno.

Luego, y en aras de evidenciar la evolución de la agenda de la política exterior colombiana en el período de estudio y en términos de diversificación, en **los Capítulos V y VI** se estudia la presencia diplomática y la proyección exterior de Colombia, así como el comportamiento del Estado ante la ratificación y adhesión a tratados internacionales, haciendo referencia a los elementos que son esenciales para la construcción de una política pública exterior de Estado. **En el Capítulo V** se aborda el comportamiento de Colombia respecto al número, al Estado u Organización Internacional contratante y a la materia objeto de los instrumentos jurídicos vinculantes que fueron adoptados en el transcurso del periodo examinado. Como lo señalaremos en esta investigación, los acuerdos jurídicos (realizados en el marco del derecho internacional público), permiten que Colombia se obligue como Estado, no como Gobierno, es decir, que los compromisos adquiridos durante una administración presidencial, con fuerza jurídica, permitirán que el Estado colombiano tenga que dar

cumplimiento a las disposiciones consagradas en dichos tratados internacionales sin importar los giros políticos del ejecutivo. Aunque los tratados pueden ser denunciados por el Estado, cuando el gobierno en el poder cambie de manos, hay una mayor garantía del desarrollo de los lineamientos previstos con anterioridad.

Posteriormente, el **Capítulo VI** hace una comparación del número de Embajadas y Consulados que la República ha abierto, mantenido y/o cerrado, junto con las justificaciones para ello, estableciendo la necesidad y la pertinencia de dichas decisiones por parte de cada uno de los cinco Gobiernos Nacionales estudiados; en un ejercicio equivalente, analizaremos la dinámica de las misiones diplomáticas acreditadas en Colombia y, por lo tanto, el estado de las relaciones bilaterales y el grado de cercanía de dichas delegaciones en Bogotá, entre 1991 y 2014. Para este capítulo, se explicará el fenómeno presentado entre 2002 y 2010, en el que por orden ejecutiva se cerraron un número nunca antes presentado de representaciones diplomáticas y oficinas consulares de Colombia en el mundo, analizando sus causas, justificaciones y consecuencias para la política exterior del Estado.

Finalmente, y previo al balance que brinda el **Capítulo VII**, se enfatiza en una de las bases para la construcción de una política pública exterior de Estado: una reflexión crítica acerca de la importancia del fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia en este proceso.

2. Delimitación del objeto de estudio, objetivos y preguntas de investigación

2.1. Delimitación del objeto de estudio

Al hacer un estudio de la política exterior colombiana desde 1991, con la expedición de la última Constitución Política, hasta el 2014, año en que inicia el segundo mandato del presidente Juan Manuel Santos Calderón, es pertinente partir del análisis de los elementos ineludibles de la ciencia política, como la disciplina que enmarca la totalidad de la investigación.

A su vez, la política exterior como una política pública, es sin lugar a dudas una parte de la política general del Estado que direcciona su actividad hacia la Sociedad internacional, siempre partiendo del interés nacional y de los objetivos que se vayan trazando en paralelo con los avatares y retos que la globalización determina. Por lo tanto, el objeto del presente trabajo, refiere a la política exterior de Colombia como una

política pública, los cambios que ha presentado durante el período propuesto para determinar sus condicionantes en cuanto a política de Estado o de gobierno, y la explicación del porqué se considera que el período 2010-2014 ha sido uno marcado por la diversificación temática y geográfica de su agenda, elemento a discernir con el fin de determinar si su existencia es condición imperiosa de la construcción de una política exterior de Estado en la actualidad.

2.2. Objetivos de investigación

El objetivo de esta tesis es describir cuáles han sido los cambios, en términos de diversificación geográfica y temática de la agenda, de la política exterior colombiana a partir del año 2010 con el inicio del gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, haciendo una comparación con los gobiernos anteriores dentro de la vigencia de la Constitución de 1991.

Lo anterior, para determinar si la diversificación es un condicionante esencial para la existencia de una política exterior de Estado. Se trata también de analizar qué otros factores han condicionado que la política exterior de Colombia haya sido de Estado o de gobierno, de 1991 a 2014.

2.3. Preguntas de investigación

- a. ¿Qué condicionantes de la política exterior son relevantes para determinar si ésta ha sido de Estado o de gobierno?
- b. En el periodo comprendido entre 1991 y 2014, ¿ha sido la política exterior de colombiana de Estado o de gobierno?
- c. ¿En qué medida la diversificación ha podido ser un condicionante para que la agenda de la política exterior de Colombia sea de Estado, a partir de 2010?

3. Hipótesis

Tradicionalmente, la política exterior colombiana se ha caracterizado por ser una política de gobierno, debido a que ha sido diseñada con base en los intereses de las administraciones y de las fuerzas políticas de cada periodo presidencial y no de los intereses del Estado. La Constitución Política de 1991 reafirma el papel protagónico del Presidente de la República, como cabeza del ejecutivo y director de las relaciones internacionales y dispone la orientación de las relaciones internacionales de Colombia

hacia América Latina y el Caribe y hacia la integración. Sin embargo, desde la llegada del presidente Juan Manuel Santos a la Casa de Nariño, se ha estructurado una política exterior orientada a la diversificación geográfica y temática de su agenda, a favor de los intereses del Estado colombiano a largo plazo y no del gobierno, en un marco de fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular, que ha cimentado las bases para la construcción de una política exterior de Estado.

4. Metodología

Esta investigación se apoyó en el método inductivo que persigue comprender la realidad en estudio mediante procesos sistemáticos, a partir de la observación y anotación de los hechos y datos observables, su análisis y posterior clasificación, para finalmente lograr la formulación de proposiciones inferidas del proceso realizado. En este sentido, se hizo indispensable agotar un número de etapas; la primera fue la explorativa. En esta etapa se examinó el grado de desarrollo del tema propuesto y determinar el estado del arte de los ejes conceptuales a abordar, consultando fuentes secundarias, como libros, monografías y artículos científicos; documentos, como constituciones políticas, comunicaciones, resoluciones, leyes, decretos y declaraciones; y, artículos de prensa y otras fuentes. Esta fase de observación concluyó en la formulación de las preguntas de investigación que encauzaron el desarrollo más específico de la misma, luego de establecer qué se pretendía investigar, por qué se propuso el tema en cuestión, así como sus finalidades y alcance.

También, es preciso mencionar que el proceso de investigación se estructuró en el marco de una investigación de tipo académico, en el que el objetivo principal es la acreditación de un conocimiento satisfactorio de los principales aspectos científicos del tema investigado. Desde esta perspectiva, su contenido suele ser mucho más descriptivo y sintético que innovador (Calduch, 1998). Sin embargo, de su resultado, se desprendieron una serie de recomendaciones a corto, mediano y largo plazo, que sirvan al Estado colombiano y, particularmente, al Ministerio de Relaciones Exteriores de dicho país, para el fortalecimiento de su política exterior.

Pasada la primera etapa, se procedió a extraer y sistematizar la información encontrada con el fin de organizar datos, conceptos y corrientes teóricas, y dar mayor coherencia al análisis propuesto. En este sentido, se elaboraron fichas bibliográficas que facilitaron una búsqueda posterior de la información recolectada y la posibilidad de citar las

fuentes en el contenido de la tesis; partiendo de este compendio, se realizaron fichas de resumen que han sido útiles dentro del marco de referencia. Con esta “materia prima” se procedió a la elaboración del Plan de Trabajo, en el que se determinó el título de la tesis; los objetivos; el listado bibliográfico, que motivó el inicio de la investigación; y, la planeación general de los tiempos y necesidades presupuestadas para llevarla a cabo.

El tercer momento, consistió en un análisis de las fuentes consultadas, en el marco del método descriptivo y comparativo, con el objetivo de estudiar la evolución de la agenda geográfica y temática de la política exterior colombiana de 1991 a 2014. De acuerdo con Calduch, el método descriptivo tiene la finalidad de obtener, interpretar y presentar, con el máximo rigor o exactitud posible, la información sobre una realidad de acuerdo con ciertos criterios previamente establecidos por cada ciencia, teniendo en cuenta tiempo, espacio, características formales, características funcionales y efectos producidos, entre otros (Calduch, 1998). Este método fue necesario para hacer un estudio de los antecedentes históricos y las características políticas, diplomáticas, sociales y económicas, tanto del ámbito externo como interno, de cada uno de los cinco períodos presidenciales en la República de Colombia, entre 1991 y 2014. Así mismo, para describir los ejes temáticos alrededor de los cuales se ejecutó la política exterior colombiana de aquellos años.

Paralelamente, se requirió la utilización del método comparativo con la finalidad de observar y analizar los cambios y las constantes respecto de los temas de política exterior y de la coherencia de los mismos ante los intereses nacionales del Estado colombiano. Gracias a este método, pudimos establecer qué elementos de la realidad cumplen las condiciones de necesidad y suficiencia, pues deben pertenecer exclusivamente a la categoría de los elementos comunes, restringiéndonos el campo de los fenómenos susceptibles de ser considerados como causas originarias (Calduch, 1998). En este sentido, pudimos determinar en qué medida la diversificación geográfica y temática de la agenda bajo el gobierno Santos, el último periodo en estudio, pudo constituirse como un indicador para calificar a la política exterior colombiana como una de Estado. Partiendo de lo anterior, se analizaron qué otros factores condicionaron que la política exterior de Colombia fue de Estado o de gobierno, dentro del lapso de tiempo propuesto.

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA EXTERIOR COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA Y DE ESTADO: CONCEPTUALIZACIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

1. Introducción

Para analizar la política exterior colombiana entre 1991 y 2014 y la incidencia de la diversificación de su agenda en la construcción de una política pública y de Estado, es indispensable hacer un estudio del estado de la cuestión de los conceptos de política exterior de Estado y de política exterior de gobierno; de agenda de política exterior, haciendo énfasis en las diferencias entre agenda temática y agenda geográfica de la misma; de política pública, en referencia a la formulación de la política exterior de Estado; y, finalmente, de diversificación de la política exterior que, para nuestro estudio, encuentra sus principales vertientes en la diversificación del ámbito geográfico como en el temático, tanto bilateral como multilateral.

2. Definiendo la política exterior de los Estados

2.1. La política exterior de gobierno y la política exterior de Estado

La política exterior se puede definir como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la Sociedad internacional (Calduch, 1993). Caracterización compartida por autores como Manuel Medina, quien considera que la política exterior de un Estado es parte de la política general del mismo, es decir, es la forma en que un Estado conduce sus relaciones con otros Estados (Medina, 1973). Por su parte, Luciano Tomassini (1991) coincide en la relación entre política exterior y Sociedad internacional, señalando que aquella representa la forma en que un país se conduce ante su contexto externo. Observamos, entonces, que la política exterior suele ser concebida como una política formulada desde el Estado y en nombre del Estado, no de un gobierno en particular, es decir, ésta se concibe como una actuación que persigue la representación de los intereses de un Estado, como sujeto de derecho internacional, capaz de contraer obligaciones en el marco del derecho internacional y cuyas decisiones repercutirán directamente en todos sus componentes esenciales. Por lo tanto,

la política exterior tendrá íntima relación con cuestiones del territorio del Estado, de sus nacionales y también, aunque no de manera exclusiva, con su organización política. Con lo anterior afirmamos que las decisiones en este ámbito deben representar al Estado, no al gobierno que administra las funciones públicas en el marco del mismo.

Respecto a su estructuración, Calduch (1993) señala tres momentos determinantes de la política exterior, que nos permite considerarla como el resultado de una serie de estadios: el de elaboración, el de ejecución y el de control. En principio, resaltaremos el estadio de elaboración, en el que se encuentra el proceso decisorio que posibilita el establecimiento de los objetivos y los medios para alcanzarlos. Esta formulación requiere una búsqueda de alternativas imparcial y responsable, aunque inevitablemente viciada por la burocracia y otras trabas propias de la política. Es claro que, como el Estado es un engranaje conformado por toda la administración pública, su funcionamiento estará atravesado por las ideologías de sus funcionarios y de las dinámicas propias de los procedimientos establecidos en cada una de las entidades del Estado cuya cohesión dependerá de la organización del mismo y de la eficiencia de su funcionamiento. Es así como,

la acumulación de conocimientos por parte de la burocracia y la impersonalidad de su método de llegar a unas decisiones pueden lograrse a un precio muy alto. La toma de decisiones puede llegar a hacerse tan compleja que el proceso de lograr un consenso burocrático puede eclipsar el propósito del esfuerzo. En la actualidad, es frecuente que el encargado de tomar decisiones se encuentre prisionero de sus consejeros, sea porque éstos esperan hasta que un problema se plantee como cuestión administrativa, sea porque así obran hasta que una crisis ha demostrado la invalidez operativa del procedimiento *standard*. Este problema, que ya es lo suficientemente grave dentro de cada sociedad, se ve ampliado en la conducción de los asuntos internacionales. (Kissinger, 1976: 19).

También, habrá que considerarse que el proceso mismo de política exterior, como un conjunto sistemático de pasos, podrá tener mayor o menor agilidad dependiendo de la composición del ejecutivo, del legislativo y del judicial y, en general, de los procedimientos de aprobación interna del derecho internacional en un Estado determinado. Así, la administración encargada de diseñar la política exterior en un momento determinado, podrá implementarla con las facilidades que el aparato estatal y los tiempos que sus ordenamientos jurídicos internos lo posibiliten. Por ejemplo, en Estados en los que todos los tratados internacionales deban ser aprobados por sus Congresos o Parlamentos, la ejecución de determinado lineamiento de política exterior dependerá del apoyo que cuente el ejecutivo en la rama legislativa que será parte importante en la adopción de compromisos internacionales.

En este sentido, podemos analizar que la política exterior de los Estados se ve influenciada por varios factores que podrían dejar suponer, en principio, el carácter gubernamental y cortoplacista de sus objetivos. Bajo esta premisa, la temporalidad de las administraciones que encabezan el ejecutivo y de los avatares del Sistema internacional marcaría tanto la formulación como la ejecución de dicha política. Al respecto, autores como Fernando García Sanz (1988) hacen referencia a las variables que afectan la trazabilidad de las políticas exteriores estatales. García caracteriza a la política exterior italiana de finales del siglo XIX como el resultado de una serie de “fuerzas profundas” de acuerdo a factores geográficos, demográficos, económicos y políticos internos que la condicionan, en relación con el contexto internacional de la época.

Por su parte, María del Carmen González (1998), haciendo lo propio con la política exterior española entre 1898 y 1907, hace una descripción de los aspectos y circunstancias que determinaron las decisiones del Reino: a nivel externo, menciona la desaparición del sistema bismarckiano; la orientación de las grandes potencias europeas y sus intereses coloniales -Gran Bretaña, Alemania y Francia-; y, el nuevo agrupamiento de los estados europeos, y a nivel interno, subraya el impacto del régimen de restauración -con la consecuente política exterior de recogimiento en aras de consolidar la Monarquía española- y la crisis ministerial de 1898 en su acción exterior.

En efecto, la política interna de cada Estado está estrechamente ligada a la dinámica de la Sociedad internacional, a la de sus países aliados o áreas de influencia y a los giros de sus políticas exteriores. En adición, factores políticos internos y características propias de los países en la arena internacional inciden directamente en su posicionamiento y en la construcción de sus políticas exteriores. Complementando la clasificación de los condicionantes de la política exterior estatal en el plano europeo, Modesto Seara Vázquez (1985) hace un estudio en terreno latinoamericano para enumerar las bases de la política exterior mexicana de finales del siglo XX, esta vez haciendo una diferenciación entre las condiciones de carácter permanente y las de carácter variable. Seara afirma que existen condiciones geográficas, entendidas en términos de extensión y ubicación territorial y marítima (incluyendo relaciones fronterizas), que no siempre tienen variaciones; económicas, en principio inmutables,

pero sujetas a la acción del hombre sobre los recursos que tenga el país y de su comportamiento y posición respecto de otros en un sistema económico global e interdependiente; poblacionales, respecto a la densidad demográfica y potencial económico derivado de ella, con cambios continuos; e históricas, condicionante relevante en la política internacional en la concurrencia o no de intereses en común y en la continuidad de los mismos.

No sería necesario hacer una lectura del comportamiento de las políticas exteriores de todos los Estados del mundo, ni estudiar las diferencias entre los cambios que han surgido en distintas épocas para concluir que, con determinadas particularidades, la construcción de una política exterior de Estado está influenciada por elementos políticos, vinculados a las dinámicas al interior del gobierno nacional, por intereses dentro del partido político, élite o personaje que se encuentre en el poder y, por supuesto, por intereses nacionales, relevantes para el país en cuestión, que no pueden ser ajenos a los cambios en el nivel externo. De este modo, podemos percibir un grado de “ideologización” de la política exterior, no como un fenómeno nuevo, sino como una característica cada vez más aceptada por los estudiosos de la política y las relaciones internacionales. La política exterior será de esta manera, una política con un fuerte contenido de “tendencias ideológicas” y se constituirá como un “sistema de creencias” como lo afirma Juan Tokatlián (2012), sin catalogar este adjetivo en términos negativos.

Lo que sí se puede considerar como un problema, es una política exterior dogmática, inflexible, ajena a la crítica. Lo anterior debido a que cuando se toma el camino de las políticas exteriores dogmáticas, se aumenta la probabilidad de incurrir en errores mayores (Tokatlián, 2012). En este orden de ideas, una política exterior altamente condicionada a factores ideológicos, derivados del elemento político-gubernamental, tenderá al cortoplacismo y a la inviabilidad de convertirse en una política exterior de Estado.

Definimos entonces a una política exterior de gobierno como aquella que interrumpe todos o algunos de los lineamientos y proyectos de acción exterior, trazados por un gobierno anterior y modificados por el gobierno entrante. En este punto es pertinente anotar que, por lo general, se ha confundido política exterior de gobierno con política

exterior de Estado. Respecto a esta confusión, Calduch nos recuerda la común asimilación de la realidad estatal con el principal órgano de poder ejecutivo, así:

al menos durante la Edad Contemporánea, el creciente protagonismo político de la base social de todo Estado ha terminado plasmándose en una diversidad de poderes e instituciones que participan activamente tanto en la política nacional como en las relaciones exteriores del Estado, reforzándolas o debilitándolas. Así pues, la política exterior debe comprender la política gubernamental en las relaciones con otros países, pero debe incluir también cuantos órganos estatales y/o sociales, distintos del Gobierno, desempeñan un protagonismo significativo en las relaciones que vinculan al Estado con otros miembros estatales de la Sociedad internacional (Calduch, 1993).

Por su parte, Leonardo Carvajal (2006) en su discusión sobre las categorías dicotómicas de la política exterior colombiana, afirma el grado de coordinación burocrática que caracteriza el diseño y ejecución de la política internacional en casos como el colombiano, catalogándola entre la fragmentación o la coherencia; entre la personalización o la institucionalización; entre una política exterior que se apalanca para su diseño y ejecución, o bien en los canales estatales legalmente establecidos -y por ello de largo plazo-, o se desarrolla fundada en el estilo y los intereses del funcionario de turno -y por ello cortoplacista- (Carvajal, 2006). Señala también, que una política exterior de gobierno será aquella que pretenda servir fundamentalmente los intereses del cuatrienio en ejercicio (el tiempo de administración por parte del ejecutivo), o será catalogada política exterior de Estado, en la medida en que busque intereses de largo aliento que beneficien al conjunto de la sociedad.

De otra parte, consideramos a una política exterior de Estado como el conjunto de objetivos y actuaciones, sujetas a evaluación y reformulación, y determinada por los intereses del Estado, a corto, mediano y largo plazo, con miras a fortalecer las relaciones diplomáticas, comerciales y culturales del país en cuestión con otros actores de la Sociedad internacional. Esta formulación de política exterior de Estado debe estar apoyada en las demás instituciones del Estado y de la sociedad misma, entre partidos políticos, agremiaciones sindicales, universidades, *thinktanks* y opinión pública, que moldean la política interna del Estado, y enmarcada en los intereses nacionales y no en los intereses gubernamentales. Finalmente, la política exterior es una política pública y termina afectando a los distintos componentes de un Estado, entre ellos, a la sociedad.

El aporte del nivel de asesoría académica, gubernamental, de ONG's, y en especial el de los *thinktanks*, es significativo a la hora de encontrar un sustento de análisis y producción intelectual sobre política exterior y relaciones internacionales, que sirvan de

asesoría continua en la acción exterior². Si partimos de la idea de que la política exterior es una política de Estado, se deduce que afectará al Estado en su conjunto y, por lo tanto, todos los estamentos del mismo deben estar involucrados activamente en todas las fases de su construcción, implementación y evaluación, de lo contrario, sería una política ajena a las realidades y necesidades de la sociedad, o sólo beneficiará a algunos sectores de la misma.

Abordados los condicionantes de la política exterior y hecha la distinción entre política exterior de gobierno y de Estado, nos centraremos en el estudio de la agenda de la política exterior. Para ello, partiremos de una de las variables de análisis de política exterior que P.A. Reynolds (1983) propone respecto a las influencias externas e internas que limitan la elección de medios y la determinación de conductas. La agenda de política exterior será determinada -como herramienta para establecer la conducta del Estado- de acuerdo a la situación interna del Estado y a las fuerzas externas que la Sociedad internacional produzca.

2.2. La dinámica de la agenda de política exterior en un mundo interdependiente

La Sociedad internacional ha experimentado grandes cambios a lo largo de los últimos siglos. El papel protagónico del Estado, como único sujeto de derecho internacional a partir de su surgimiento en 1648, tras la Paz de Westfalia, se ha atenuado con la aparición de nuevos actores y, por supuesto, a raíz de las nuevas estructuras y dinámicas que la interacción entre ellos ha generado. En adición, la codificación del derecho internacional, aunque paulatina, fragmentada y poco eficiente (en cuanto capacidad de coerción), se hace cada vez más visible en el marco de una creciente

² En el caso colombiano, por Decreto 1164 de 1911 se creó la Junta Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, reemplazada por la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores en 1913, por medio de la Ley 9ª de 30 de agosto de 1913. Hoy en día, esta Comisión ha perdido fuerza por los contratiempos presentados en el diferendo con Nicaragua respecto al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sus cayos, y gran extensión de mar Caribe. Este litigio fue iniciado hacia el 2001, año en el que Nicaragua demandó a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya y en el que la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores conformada por varios expertos y ex presidentes de la República tuvo influencia. Lamentablemente para Colombia, a pesar que se ratificó la soberanía sobre el territorio de la isla de San Andrés y Providencia y se le reconoció soberanía de los callos de Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla, Bajo Nuevo, Cayo Bolívar y Alburquerque, perdió 75 mil kilómetros cuadrados de mar en el Caribe. A raíz de lo sucedido, uno de sus miembros, el expresidente Andrés Pastrana Arango renunció a la Comisión. No obstante, la Comisión continúa trabajando sobre la marcha de las pretensiones de Nicaragua por expandir aún más los límites de su plataforma marítima, hecho que sin lugar a dudas tendrá una repercusión política y diplomática importante para varios países de mar Caribe, y que se manifestó recientemente con una nueva demanda ante la CIJ.

supranacionalidad tanto de la agenda de la política internacional como de las Organizaciones Internacionales que los propios Estados han decidido llevar a la realidad.

La transición que Celestino del Arenal (2002) titula “de la vieja Sociedad internacional a la nueva sociedad mundial” nos permite caracterizar las transformaciones de la Sociedad internacional contemporánea y, al mismo tiempo, analizar la dinámica de la agenda de política exterior en un mundo cada vez más interdependiente. El primer cambio se refiere a la pérdida del papel central y exclusivo de los Estados, así como a la evolución del concepto de soberanía nacional y del interés nacional inmutable. El segundo cambio, en cuanto al carácter anárquico del Sistema internacional que únicamente se atemperaba por el equilibrio de poder y por los consensos que se llegasen a dar entre los Estados sobre normas e instituciones comunes; y, el tercero, por el *otrora* funcionamiento no democrático e ignorante de los derechos humanos en el Sistema internacional, así como de las grandes potencias movidas exclusivamente por intereses propios respecto a supervivencia y seguridad.

Del Arenal continua afirmando que los cambios descritos desde el punto de vista científico-técnico, económico, social y cultural han sido “absorbidos por el sistema político-diplomático” en adaptación a las dinámicas de la nueva sociedad mundial, una reorganización del ajedrez internacional catalizado por la terminación de la Guerra Fría; por la posición económica, política, diplomática y militar de Estados Unidos (EE.UU.) desde tiempos de la caída del Muro de Berlín; el aumento de los conflictos internos y regionales; el triunfo de la economía de mercado y de la democracia; y, por la aparición de nuevos focos de poder como las denominadas potencias emergentes.

Si bien es cierto que la disolución de la Unión Soviética marcó un hito en las relaciones internacionales y en la agenda de la política exterior de los Estados, debido a que las políticas exteriores no solo se han tenido que enfocar en atender asuntos bilaterales, ámbitos multilaterales como la ONU o relaciones diplomáticas con Organizaciones Internacionales como la Unión Europea (la cual tiene una acción exterior propia y unos intereses determinados como organización con funciones independientes de las políticas exteriores de los Estados que la conforman), también lo es que a lo largo de los últimos cuatro siglos, en donde los principios de integridad territorial y de soberanía nacional marcaron el nacimiento del Estado-Nación en el nuevo orden europeo de

mitad del siglo XVII, se han presentado hechos históricos que cambiaron el panorama de la sociedad internacional.

Por una parte, tenemos que destacar la Revolución Francesa de 1789 y la proclamación de los derechos del hombre y del ciudadano y las luchas populares y burguesas, como resultado de una profunda inconformidad con el funcionamiento del sistema político-económico manipulado por la monarquía absolutista (Clemente, 1989), así como las dos guerras mundiales, período en el que la polarización ideologizada dividió al mundo en bloques. Por otra, “las viejas guerras” de Kaldor (2001) que estaban relacionadas, según Charles Tilly (1990), con la emergencia del moderno Estado-nación y tenían el objetivo de consolidar el Estado; la relevancia de las potencias emergentes, como los BRICS³ desde el 2001 o los CIVETS⁴ desde 2010, en las decisiones del orden regional y mundial; y, la nueva arquitectura mundial fundada en el multilateralismo.

En aras de concentrarnos en la dinámica de la agenda de la política exterior de los Estados en la sociedad contemporánea, resaltaremos la incidencia de los últimos dos fenómenos anunciados sobre la formulación e implementación de la misma. Debemos partir del hecho que las potencias emergentes son dinamizadoras de la distribución del poder (Barbé, 2010) bien sea porque los Estados adquieran mayores capacidades materiales o que otros dejen un vacío de poder al disminuir su capacidad de influir en las decisiones de otros sujetos internacionales. La multipolaridad o la heteropolaridad de Del Arenal (2002) conlleva la existencia de un mundo en el que varios focos de poder tienen una serie de capacidades materiales y reconocimientos que, si bien no les permite a todos fijar reglas de juego, sí los posiciona dentro de sus contextos regionales. En adición a lo anterior, la respuesta por parte de los demás a dichas capacidades responde a sus cálculos sobre el sistema global no sólo del presente sino del futuro próximo (Buzan y Waever, 2003: 33).

³ Autores como Edgar Viera afirman que analistas como Jim O’Neil, de Goldman Sachs, consideraron que las proyecciones hechas para 2025 y 2050 permiten visualizar a los integrantes del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), gracias a sus indicadores macroeconómicos, como las potencias que al lado de Estados Unidos dominarán el escenario mundial de mediados de siglo. Véase Viera, Edgar (2011). Las naciones o mercados emergentes del CIVETS, Borrador de administración # 49. Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración.

⁴ El lanzamiento en público del Grupo de los CIVETS, integrado por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica, fue realizado el 27 de abril de 2010 en un foro de la Cámara de Comercio Americana en Hong Kong, por parte del presidente del Holding HSBC, Michael Geoghegan. Según Geoghegan, el crecimiento exponencial de la clase media, el desplazamiento de las rutas comerciales tradicionales hacia estos países, una mayor adaptación a los cambios del libre comercio en la globalización y el aprovechamiento de las crisis financieras en un posicionamiento estratégico son características que comparten los países en cuestión (Viera, 2011).

Podemos ejemplificar dicha dinámica con la posición de Brasil en el continente americano liderado por EE.UU., aquel como parte de los BRICS. Este caso resulta interesante bajo la perspectiva de la relación bilateral con Colombia y la incidencia que, como potencia regional, ha tenido sobre la política exterior del país integrante de los CIVETS. Pese a las inferiores capacidades materiales y políticas de los *new worldplayers*, que parecen diferenciarse del poder tradicional de EE.UU., la reconfiguración hemisférica del poder y la posición del país del Norte en el continente americano, han dibujado los nuevos trazos de la gobernanza mundial y regional en la que Brasil, como potencia emergente, ha redefinido su rol en dos posibles escenarios, en los que podría moverse entre la sustitución de liderazgo o la complementación del poder. Recordemos que EE.UU. ha sido la súper potencia que ha ostentado el mayor peso en el Sistema internacional, situación que le ha permitido determinar las reglas de juego desde el término de la Guerra Fría.

Por otra parte, y no obstante la fuerte estructura que “custodia” la seguridad y paz mundiales en cabeza de EE.UU., Francia, Reino Unido, Rusia y China, la nueva arquitectura de poder mundial, la interdependencia económica y la globalización de las tecnologías de la información y la comunicación han generado un giro en la orientación de las políticas de los países desarrollados en la que los costes o las ganancias marginales han sido los parámetros de decisión, es decir, una modificación de las agendas de política exterior.

En este contexto, la potencia norteamericana ostenta una serie de opciones ante las nuevas potencias regionales -como Brasil en el caso estadounidense-, con la que podría transferir parte de sus costos y “responsabilidades”. También, destacamos el concepto de “mercado internacional” en cuanto a la limitación de los recursos existentes (económicos, militares y políticos), sobre los cuales existe una constante pugna ya que habilitan la posibilidad de definir total o parcial las “reglas de juego”.

Por lo anterior, el neorrealismo de Robert Gilpin (1987) y Paul Kennedy (1987) y el realismo clásico de Michael Mandelbaum (1998) entran a explicar las motivaciones por las que los Estados definen y persiguen distintos intereses en el Sistema internacional en función de sus capacidades y, por lo tanto, formulan su política exterior con una agenda determinada. Tales capacidades se derivan de la cantidad y calidad de los

recursos de los Estados; de los constreñimientos domésticos e influencia de sus élites; de las facilidades de inversión extranjera; y, la consolidación de la seguridad doméstica.

El segundo fenómeno, el multilateralismo, suele referirse a aquellas situaciones ocurridas entre los Estados de la era moderna en un marco de cooperación internacional, así como a la naturaleza de cualquier acto llevado a cabo entre varios países, en una conferencia, en una cumbre o en la negociación de un tratado (Chace, 2003). Autores como Jules Lobel y Michael Ratner (1992) señalan que el multilateralismo obliga a los Estados-Nación a definir su interés nacional de manera tal que éste no entre en conflicto con la visión de los intereses de la comunidad internacional, hecho que deja ver que el multilateralismo está muy relacionado con el respecto al derecho internacional y, por consiguiente, con la formulación de las agendas de política exterior.

Una definición similar es expuesta por J. G. Ruggie (1992) ya que, además de aducir al multilateralismo como una forma institucional de las relaciones internacionales, reafirma su función de coordinación de las relaciones entre tres o más Estados con base en principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto (Ruggie, 1991: 561). Por lo anterior, Ruggie no solo afirma la existencia de unos intereses estatales armonizados con los propósitos de la comunidad internacional, como lo hacen Lobel y Ratner (1992), además agrega la existencia de un proceso de cooperación entre varios Estados que genera unas estrategias de manera concertada y dejando de lado intereses individuales -más bien complementándolos-. Tal será la importancia del multilateralismo para los Estados y otros sujetos de derecho internacional que Badie y Devin (2007) lo presenta como el único mecanismo posible para hacer ante los desafíos de la agenda internacional.

Pese a las bondades que el multilateralismo ha demostrado a partir del Congreso de Viena de 1815⁵, en el que se fijaron los primeros procedimientos para las futuras

⁵ Para autores como Luis Caamaño el Congreso de Viena “fue un encuentro internacional convocado con el objetivo de restablecer las fronteras de Europa tras la derrota de Napoleón. La reunión tuvo como base dos grandes principios: el principio monárquico de legitimidad, por el que se consideraban legítimos a los reyes y gobernantes anteriores a la revolución francesa, y el principio de equilibrio de poder (...) se trataba de buscar y afirmar un equilibrio entre las cinco grandes potencias europeas (Francia, Inglaterra, Rusia, Prusia y Austria), de forma que ninguna fuera una amenaza para las otras, buscando así garantizar

conferencias internacionales (incluyendo el número de partes que voluntariamente se reúnen, la determinación de unos temas principales y otros secundarios y la periodicidad de los encuentros) hay académicos como Manuela Mesa (2006) que llaman la atención de su debilitamiento debido a que se han perdido oportunidades históricas para afrontar los desafíos comunes de gobernanza, paz y seguridad, cohesión social y preservación de la biosfera que amenazan al conjunto de la Sociedad internacional. Los sistemas de votación y los procedimientos para lograr acuerdos vinculantes, el auge del unilateralismo y el bilateralismo, la erosión de la democracia y los derechos humanos como consecuencia de la “lucha contra el terrorismo” y el rápido avance del cambio climático obligan a los Estados a buscar formas mucho más céleres para encarar problemas que se agudizan a mayor velocidad que los desarrollos del multilateralismo y, por lo tanto, modificar sus agendas de política exterior en la misma medida.

2.2.1. La agenda temática y la agenda geográfica

Abordados los fenómenos que consideramos afectan ostensiblemente a las políticas exteriores de los Estados en el Sistema internacional contemporáneo, haremos alusión a la agenda temática y geográfica de la misma. La agenda de política exterior, como cualquier otra en políticas públicas, es un proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública (Elder y Cobb, 2003). En este sentido, permite identificar los asuntos prioritarios, detalla las acciones a seguir y los tiempos para realizarlas. En otros términos, remite a asuntos públicos que están en un “orden del día”, que interesan a un grupo, a ciertos actores o a toda una comunidad y que se ordenan y programan para su tratamiento y resolución (Moreno, 2010).

Sin hacer un análisis de la concepción o no de la política exterior colombiana como una política pública -en cuanto esto será objeto de estudio en páginas posteriores-, consideraremos a la agenda de política exterior como la relación de un determinado número de asuntos priorizados del Estado en su relacionamiento en el Sistema internacional, que requerirá de una serie de herramientas y procedimientos para su

la paz en el continente (...) un intento no sólo de resolver todas las cuestiones pendientes en el continente europeo, sino también de preservar la paz sobre una base permanente (Caamaño, 2014).

formulación, implementación y evaluación y de acuerdo a las necesidades derivadas de los intereses nacionales y coyunturales del mismo.

A pesar que el interés nacional, en todo su alcance e incidencia en la política exterior será objeto de estudio en el Capítulo IV, es pertinente presentar un panorama de su concepto general con el objetivo de relacionarlo con la construcción de la agenda de política exterior. Hans J. Morgenthau (1990) hace alusión al interés nacional de los Estados y al interés de distintos actores afirmando que estos deberán hacer un ejercicio de ponderación para que, a través de herramientas como la diplomacia, se evalúen los objetivos propios y de las contrapartes internacionales, verificar los recursos con los que cuenta cada uno para satisfacerlos y determinar la compatibilidad o incongruencia que existe entre ellos. A su vez, autores colombianos como Arlene Tickner, Oscar Pardo y Diego Beltrán (2006) han afirmado que, pese a los profundos cambios que ha sufrido la política internacional a lo largo de la historia, la diplomacia en el siglo XXI sigue basándose en objetivos milenarios, tales como la presentación de la paz entre los países y la satisfacción del interés nacional.

Ahora bien, el interés nacional no debe entenderse como un conjunto de objetivos de Estado inamovibles y distantes de los cambios políticos, económicos, sociales y culturales al interior del mismo y mucho menos a las dinámicas en constante transformación de la Sociedad internacional. En este sentido, el interés nacional, según Morgenthau (1990), está compuesto por dos elementos: uno, necesario e inmutable, como la defensa de la integridad territorial, la preservación de la independencia política y la cultura, el mantenimiento de las instituciones gubernamentales y la búsqueda del bienestar económico que le garanticen al Estado su supervivencia; el otro, compuesto por variables que dependen de las políticas coyunturales de gobierno, los intereses sectoriales, la opinión pública, el comportamiento de la economía mundial o incluso desastres naturales que para Estados insulares y débiles signifique un cambio radical en sus agendas de política exterior y en sus prioridades políticas internacionales. A su vez, Robert Keohane y Joseph Nye (1988), destacados académicos estadounidenses, afirman que el interés nacional estará condicionado entonces a los problemas y circunstancias que se vayan suscitando y que obliguen a la agenda de política exterior a plantearse de una u otra manera.

En el caso colombiano, objeto de estudio de esta investigación, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (MRE), como el encargado de formular y proponer al Presidente de la República la política exterior del Estado colombiano, así como de ejecutarla y evaluarla -y modificarla según sea procedente hacerlo-⁶, ha hecho la distinción orgánica y funcional de la misma en agenda temática y agenda geográfica con base en unos lineamientos que buscan consolidar y fortalecer las instituciones y políticas colombianas, para que estén a tono con los cambios que se presentan a gran velocidad en el Sistema internacional y con la calidad de los servicios exteriores con los que interactúa. En efecto, el gobierno colombiano a partir del 2010, propuso fortalecer sus capacidades y potencialidades de una manera más visible, a través del fomento de la diplomacia y las relaciones internacionales con países con los que no se había hecho énfasis hasta el momento, procurando posicionarse como referente en los logros alcanzados en temas de drogas, terrorismo, fortalecimiento institucional, defensa y promoción de los derechos humanos. De concretarse, esta estrategia permitirá un mayor acercamiento político con países que le brindan un amplio abanico de oportunidades comerciales, de inversión e intercambio tecnológico, y consolidará las relaciones con socios tradicionales y estratégicos del país, asunto que detallaremos en el último fragmento del capítulo IV.

Dicho lo anterior, entenderemos por agenda temática de la política exterior como la relación de los asuntos, determinados de acuerdo a los dos componentes del interés nacional de los Estados de manera prioritaria, de acuerdo a las materias establecidas por gobiernos anteriores o por el gobierno de turno. A nivel doméstico, y durante el período en estudio, la política temática colombiana presentó tres grandes desafíos: la pobreza, el desempleo y la inseguridad, problemáticas propias de los países en vías de desarrollo y que en este se ven intensificadas debido al conflicto armado interno que logró desestabilizar a todo el aparato estatal y a toda la sociedad colombiana. Edgar Castillo señala aquí la instrumentalización de la política exterior como un elemento más para obtener poder intra-estatal. La política exterior de Colombia tuvo una fuerte influencia de condicionantes internas que, en palabras de Castillo, “generó la falta de una Agenda

⁶ Para mayor información, véase el Decreto 3355 de 2009, “por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones”. Presidente Álvaro Uribe Vélez, expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_3355_2009.htm [Consultado el 26 de febrero de 2016].

Internacional (...) por ello Colombia carece de un documento único que le permita definir cuál es su política exterior, y menos aún, establecer cuáles son sus intereses nacionales, o cómo se concretan estos a través de una agenda internacional” (Castillo, 2013: 181).

Conociendo esta tendencia que conecta a la esfera interna y externa del Estado colombiano en niveles instrumentalizadores, la agenda temática de la política exterior colombiana se enfocó en la creación de oportunidades para el crecimiento y en la consolidación de la paz, tanto en la etapa previa a las negociaciones con las FARC-EP en la Habana, bajo el gobierno Santos (internacionalizando el conflicto armado interno) como en el periodo de negociaciones iniciado en febrero de 2012⁷ (internacionalizando el proceso de paz y el llamado “post-conflicto”), así como en la eficaz inserción del país en la arena internacional por medio de su participación en escenarios como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en aras de conseguir sus objetivos de paz y seguridad internacional, en foros que trataron intereses de los países de América Latina y el Caribe, en el Movimiento de Países No Alineados y el G-77.

Como consecuencia de esta tendencia, autores como Martha Ardila resaltan la instrumentalización de la política de seguridad democrática bajo el octenio del expresidente Álvaro Uribe Vélez en el que el Ministerio de Defensa Nacional se posicionó como un líder en asuntos propios de la política exterior en cabeza de la Cancillería, “en ocasiones conduciendo a la ‘securitización y militarización’ de ciertos asuntos que no tendrían por qué percibirse como amenaza. Asuntos vinculados con la seguridad, los derechos humanos, la migración y las relaciones con Estados Unidos y los países vecinos son tratados cada vez más” (Ardila, 2001: 101).

Para avanzar en estos lineamientos y pensando en la proyección de la política exterior en el mediano y largo plazo, el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos trabajó en el fortalecimiento institucional desde su llegada a la Casa de Nariño el 07 de agosto de

⁷ Según lo registra la Revista Semana, al primer encuentro asistieron por parte de las FARC, Mauricio Jaramillo y Rodrigo Granda, como cabezas de delegación. Meses atrás se había previsto que la delegación estuviera encabezada por 'Timochenko'. Pero la muerte de Alfonso Cano, luego de un bombardeo en noviembre del 2011, obligó al cambio. Por parte del Gobierno, la delegación estaba encabezada por el alto comisionado, Sergio Jaramillo, y Frank Pearl, acompañados por Enrique Santos, Alejandro Éder y Jaime Avendaño. Se habló de entablar conversaciones y se dejó claro que el objetivo del diálogo sería el fin del conflicto. Véase Semana.com (2015). Proceso de paz: Así comenzó todo. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-asi-comenzo-todo/440079-3> (Consultado el 27 de febrero de 2016)

2010. Por su parte, el MRE como eje articulador de la diplomacia, aumentó la vinculación de funcionarios especializados con preparación técnica y diplomática para asumir las oportunidades y retos que ofrece el Sistema internacional. Sin embargo, este proceso tuvo un carácter atenuado por la compleja situación que ha enfrentado la Cancillería desde sus inicios, respecto a la incómoda influencia política y “provisional” que amenaza la verdadera relevancia de la Carrera Diplomática y Consular colombiana. Por lo anterior, un esperado proceso de fortalecimiento reviste precisamente de pasos lentos pero certeros, con miras a estructurar un servicio exterior sólido, con funcionarios capacitados para representar al Estado colombiano y defender sus intereses nacionales, en el que países de América Latina y el Caribe (su escenario geopolítico y geoestratégico natural) serán vitales como aliados y como referentes en los nuevos desafíos para la política exterior colombiana.

Abordados los aspectos generales de la agenda temática colombiana, basados en su concepto más amplio, definiremos agenda geográfica como la identificación de los Estados, bloques, regiones o escenarios multilaterales para la formulación de la política exterior, con el objetivo de lograr una inserción o mayor posicionamiento en ellos y de esta manera facilitar la cooperación, fortalecer el desarrollo, consolidar la institucionalidad propia de cada mecanismo y la ejecución de proyectos conjuntos.

En este orden de ideas, no sólo se trata de un conjunto de cuestiones relevantes para la política exterior en los que se hallan involucrados los gobiernos (Keohane y Nye, 1988: 43), también, es preciso una priorización de “socios” en todos los ámbitos que requieran de una gestión diplomática transversal y permitan al Estado mejorar sus capacidades materiales y, por lo tanto, lograr una mayor presencia en el Sistema internacional, en beneficio de todos los componentes del Estado mismo y, en últimas, al bienestar de la población del mismo.

Durante el periodo estudiado, el MRE trabajó en las diferentes regiones del mundo a través de las direcciones para América; Europa; Asia Pacífico; y África, Medio Oriente y Asia Central, en la que se dispuso de tantos escritorios como relaciones bilaterales se han establecido, así como para trabajar en estos espacios en Asuntos Políticos; Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales; Asuntos Culturales, Educativos y Deportivos; y Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Como se ampliará en el capítulo IV, tanto la diversificación de la agenda temática como la geográfica hicieron parte de los lineamientos y objetivos de la política exterior colombiana a partir del último gobierno en estudio, el de Juan Manuel Santos Calderón, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y de los Planes Estratégicos del sector de Relaciones Exteriores. El primero de ellos contenía precisamente la visión de diversificar la agenda de política exterior hacia sectores ejes del desarrollo nacional (educación, agricultura, infraestructura, ambiente, energía, y comercio) fortaleciendo las relaciones bilaterales y velando por el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Para ello, se planteó fortalecer las relaciones bilaterales con los socios tradicionales y no tradicionales con visitas de alto nivel, misiones técnicas, proyectos de cooperación y acuerdos que desarrollaran y dieran continuidad a los compromisos que se derivan de tales relaciones, y por otra parte, permitiera que Colombia fuera visto como un país contemporáneo, innovador, diverso, inclusivo y comprometido con la búsqueda de la convivencia pacífica desde el Plan de Promoción de Colombia en el Exterior.

2.2.2. La diversificación de la agenda de política exterior

Tanto en las personas como en los países, las estructuras existentes no son inamovibles (Gómez, 2013). El Sistema internacional cambia con los avatares de las naciones y su interacción, así como por las fuerzas generadas por los diferentes sujetos, actores internacionales y agentes transnacionales. Por lo anterior, los Estados deben estar dispuestos a modificar sus políticas exteriores a las necesidades suscitadas tanto a nivel interno como a nivel externo y a elegir las estrategias más adecuadas para suplirlas, es decir, sin llegar a ser sensibles y vulnerables, sí deben ser lo suficientemente flexibles. Una de las opciones que se presenta para tal fin es la diversificación que, para nuestra investigación, es estudiada como uno de los elementos esenciales para la creación de una política pública exterior de Estado, por lo menos en países en vías de desarrollo como Colombia y en un escenario internacional globalizado.

Fabio Forero (2015) nos presenta tres formas de abordar a la diversificación, con el ánimo de hacer una aproximación conceptual: como una política pública, como un comportamiento en la estructura de distribución de poder y como un modelo de inserción global que permitirá al Estado alcanzar mayores grados de autonomía. En primer lugar, Forero considera a la diversificación como una estrategia para incentivar

el comercio exterior de un Estado, tanto por el incremento de las exportaciones con distintos socios comerciales como por el fortalecimiento de nuevos sectores económicos que generen una mayor producción. No obstante, esta opción no tiene como resultado ineludible la ampliación del campo de acción de la política exterior en tanto se pueden adicionar elementos a las exportaciones, pero no necesariamente nuevos socios comerciales. En segundo término, la diversificación puede ser vista como una decisión de algunos Estados en determinados momentos históricos, como la Guerra Fría, en la que países como Bután, Tanzania, Chile y Myanmar optaron por reestructurar sus políticas exteriores en corto tiempo con el fin de disminuir su dependencia con los polos dominantes, en coherencia con su pertenencia a los Países No Alineados. Finalmente, se considera a la diversificación como un modelo de inserción internacional en el que se puede incrementar la autonomía de un Estado y así contrarrestar sus niveles de dependencia.

En nuestro estudio optaremos por esta última acepción de diversificación en tanto consideramos que, para el último periodo analizado, se comenzó a utilizar esta estrategia con el objetivo de lograr una mayor inserción internacional alineada con el *Respice Omnia*⁸. A través del estudio de la diversificación, como una estrategia para extender lazos diplomáticos con nuevos socios en regiones antes poco observadas, es posible establecer las transformaciones y continuidades de la política exterior y la priorización de un determinado Estado, región o bloque en la agenda de la misma. De esta manera, los términos “presencia”, “dinamismo”, “desconcentración” y “autonomía” se pueden asociar al de diversificación, de acuerdo a la intensidad y vinculación de la acción exterior de un Estado en determinados espacios geográficos; a la permanencia, cierre o apertura de Misiones Diplomáticas; al número de visitas Oficiales y de Estado; y, a la adopción de instrumentos jurídicos y políticos internacionales, entre otros indicadores.

⁸ La referencia al *Respice Omnia*, de la cual hizo alusión el excanciller Fernández de Soto, se adecúa al momento de transición que vivió la política exterior colombiana los dos últimos periodos presidenciales, es decir, los cambios del manejo internacional que los gobiernos que llegaron a la Casa de Nariño, entre 2002 y 2014, fueron mucho más visibles que los presentados en los gobiernos anteriores, de 1990 a 2002. La estrategia de “mirar al universo” o “mirar al conjunto” permeó los lineamientos de política exterior bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, que buscó, además de internacionalizar al Estado, fijar objetivos concretos para ello, acercarse a nuevos socios ampliando los temas de las diferentes agendas bilaterales así como de los llamados de atención a la Comunidad internacional respecto a problemas planteados por Colombia, pero que trascienden fronteras y conllevan el principio de corresponsabilidad de causa y, por lo tanto, de solución.

Por otra parte, entendiendo a la diversificación como un modelo de inserción internacional, el concepto de interdependencia estudiado por Keohane y Nye (1988) nos podría dar luces del por qué los Estados en vías de desarrollo, como Colombia, optan por diversificar sus relaciones diplomáticas (entre ellas las comerciales), para ganar autonomía y reducir los costos en el intercambio entre países. Bajo este supuesto, la disminución de la dependencia será una consecuencia lógica de la diversificación debido a que las fuerzas externas estarán distribuidas en varios focos de poder, los cuales, aunque asimétricos, tendrán una fuerza y producirán un costo menor que antes al no posicionarse como los únicos Estados con los que se mantiene dicha relación comercial. En este mismo sentido, la diversificación hacia el Sur, le permitirá a los Estados en vías de desarrollo hacer un intercambio con costos menos asimétricos que los realizados con el Norte; es decir, a menor costo, mayor autonomía.

Dicho lo anterior, definiremos la diversificación como una estrategia de la política exterior de los Estados dirigida a desconcentrar sus relaciones diplomáticas (incluyendo los vínculos comerciales, culturales y de cooperación), a través de una ampliación geográfica (bilateral y multilateral) y temática de la agenda internacional, con el fin de establecer y/o afianzar vínculos con Estados, Organizaciones Internacionales, actores internacionales y/o agentes transnacionales con los que no se tenía cercanía o conocimiento pertinente y que pueden afectar, positiva o negativamente, a los intereses del Estado, a corto, mediano o largo plazo. Esta definición nos permitirá establecer si durante 1991 y 2014, tiempo en el cual cinco diferentes gobiernos dirigieron las relaciones exteriores de Colombia, la política exterior tuvo continuidades o interrupciones y si fue erigida como una política pública de Estado. Para ello, y en los próximos capítulos, haremos un estudio de los antecedentes y condicionantes de la política exterior colombiana durante las últimas décadas, su fundamento constitucional y estructura orgánica, la coherencia de los lineamientos de la misma y los intereses nacionales y coyunturales determinantes para el Estado colombiano y las herramientas propuestas por el gobierno de Juan Manuel Santos para efectuar una diversificación real y efectiva.

3. Conceptualización de la política exterior como una política pública

El tránsito de la diplomacia secreta a la diplomacia pública, sustentada en gran parte en el plan trazado por los Catorce Puntos de Woodrow Wilson, impulsó la negociación

abierta y la adopción de tratados internacionales en público. La diplomacia pública permitió que los medios de comunicación se desempeñaran como motores de la opinión pública sobre los lineamientos y la ejecución de la política exterior de un Estado, lo que a su vez generó un aumento en la preocupación de la esfera gubernamental por la participación de la opinión pública, si se tiene presente que, efectivamente, la política exterior es una política gubernamental, y si bien es de una naturaleza distinta a las demás políticas públicas, afecta de igual forma a la población nacional (Robles, 1996).

Siendo un antecedente importante en la concepción de la política exterior como *res publica* derivada del pueblo, definición de Cicerón con el condicionante que no sea considerado “pueblo toda multitud de individuos agregados de cualquier manera, sino sólo aquella que está reunida sobre la base de un consenso sobre el derecho y de una comunidad de intereses” (Cicerón, 106 a.C.- 44 a.C), la publicidad de la diplomacia y, por consiguiente, de la política exterior de los Estados nos permite establecer una relación entre gestión gubernamental y políticas públicas mediante su conceptualización y posterior análisis en el marco del objetivo principal de nuestra investigación.

3.1. Las políticas públicas dentro de la gestión gubernamental

Abordar la política exterior como una política pública, exige un estudio inicial de su concepto y de las características que la configuran como tal, especialmente en el contexto latinoamericano del que Colombia es parte. En un panorama poco optimista, autores como Joan Prats (1997) consideran que la administración pública es una utopía para nuestro tiempo, capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de centro-izquierda y de centro-derecha renovados. Según Prats se requiere de una larga agenda de reformas políticas, que habrá que adaptar a las condiciones particulares de cada país. En primer lugar, la consolidación y avance de la democracia y el Estado de derecho tiene que dar paso a la superación definitiva del populismo político; para ello, se deben fortalecer los sistemas electorales y los partidos políticos, así como garantizar la difusión pública y abierta de la información y la participación política de la mayor parte de los actores y grupos de interés del país, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres. Además, es preciso continuar con el proceso de descentralización político administrativa y erradicar el

clientelismo, la discrecionalidad y la patrimonialización política de los aparatos administrativos (Prats, 1997).

Para el caso colombiano, el clientelismo y la discrecionalidad hacen parte de los problemas de los que adolece la estructura orgánica que tiene a su cargo la política exterior, para lo cual Diego Cardona afirma que algunas embajadas y consulados de Colombia en el exterior se han convertido en un “botín burocrático”, al referirse al servicio exterior durante la administración del expresidente Andrés Pastrana Arango (Cardona, 2001). Opinión compartida por Leonardo Carvajal al afirmar que, para el octenio de Álvaro Uribe Vélez “el 80% de los cargos en las embajadas y consulados se mantuvieron como parte del botín burocrático que el ejecutivo repartió entre políticos amigos, congresistas alineados con la agenda legislativa gubernamental, contradictores ideológicos que se buscaban neutralizar burocráticamente y empresarios a quienes se debían favores de financiación electoral” (Carvajal, 2009).

En segundo lugar, Prats considera que una administración pública eficiente, eficaz y efectiva requiere superar el sistema económico mercantilista latinoamericano tradicional mediante su transformación en auténticas economías de mercado abiertas y competitivas, únicas hoy capaces de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo (Prats, 1997). Prats propone una transformación estructural de las instituciones públicas de los países de la región que sobrepasen las fórmulas tradicionales sobre estabilidad macroeconómica, apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. El giro hacia la protección a la dignidad humana en las relaciones internacionales y los ordenamientos jurídicos internos implica una larga lista de transformaciones institucionales relacionadas con la burocracia exacerbada. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes y a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad, lo que implica a su vez dos políticas aparentemente contradictorias: por un lado, desregular y, por otro, crear cuando proceda marcos reguladores más eficientes. Finalmente, la equidad será un elemento que generará un incremento en la participación de los ciudadanos en cuando veedores y sujetos activos en el control político y las decisiones en el marco de lo público.

Los estudios sobre administración, gestión y políticas públicas han tomado una serie de conceptos, procedimientos y reformas propias de las ciencias de la gerencia, con el

objetivo de optimizar el funcionamiento del Estado, además de darle un sustento académico que permita diagnosticarlo y fortalecerlo. Los fines esenciales que éste debe liderar y los derechos que debe garantizar a nacionales y connacionales serán satisfechos de manera más eficiente, eficaz y efectiva en el marco de la gestión gubernamental y, en últimas, a través de políticas públicas. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la normas constitucionales; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional; mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, estarán fuertemente influenciados por los avatares de la Sociedad internacional, por lo que la política exterior jugará un papel considerable en la consecución de los mismos.

Sobre este tema, Arlene Tickner señala que los estudios sobre gestión pública administrativa, debido al interés general que manejan, han estado cobijados por un cuerpo teórico-conceptual que encuentra sus principales raíces en la nueva economía política y en la teoría de las organizaciones públicas. Esta relación le ha brindado un conjunto de valores, principios y técnicas, agrupadas bajo el nombre de la nueva gestión pública -NGP- (Tickner, 2011). La NGP en América Latina se ha concebido por medio de variados procesos administrativos que apuntan, entre otros aspectos, a la creación y consolidación de una política de Estado que, aunque paulatina, permita la modernización y la gestión de la administración pública.

La promoción de un Estado gerencial, con responsabilidad fiscal y descentralización política y administrativa, está estrechamente ligada a las recientes transiciones democráticas en algunos países de la región (Tickner, 2011). El caso colombiano, la democracia más antigua de América Latina según autores como Julio Carrizosa (2003), es uno de los ejemplos más evidentes de este proceso. En la Constitución Política de 1991 se estableció que la función administrativa estaría al servicio de los intereses generales y se desarrollaría con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Este objetivo se alcanzaría mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones⁹, en un marco de fortalecimiento institucional. En este sentido, la división político

⁹ Véase el Artículo 209, Capítulo 5 “De la función administrativa”, de la Constitución Política de la República de Colombia, 1991.

administrativa y de algunas ramas, como la judicial, respondió a estos mecanismos que permitieron una centralización cada vez menor del poder en Bogotá, la capital del país; no obstante, la cartera que históricamente -junto a la de defensa y hacienda pública- estuvo más impávida a los intentos de llevarla a otros rincones del país fue la de relaciones internacionales, siendo este hecho un obstáculo para la creación de una política pública exterior, tema que será retomado en párrafos siguientes.

Volviendo al tema de la NGP, debemos precisar que su desarrollo se enfrenta, en principio, a problemas de orden técnico-administrativo como la calidad de los servicios prestados, la deficiente capacidad para implementar políticas adecuadas y movilizar recursos, la evaluación del desempeño de los servidores públicos y la corrupción de muchos funcionarios que “filtran” los dineros públicos; sin embargo, la NGP debe incluir una agenda más amplia y coherente con la búsqueda de condiciones suficientes para el fortalecimiento y profundización de la democracia así como para el desarrollo sostenible. Para el periodo en estudio en Colombia, los servidores públicos tuvieron una responsabilidad considerable debido a que ellos debieron estar al servicio del Estado y de la comunidad, en cumplimiento con disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias. Su participación en la implementación de las políticas públicas fue parte de la calidad de los resultados poco sustanciales en la lucha contra la marginación y la pobreza, en la garantía de los derechos de los ciudadanos, de su acceso a servicios básicos y en la gestión de los dineros del erario público.

En este orden de ideas, las políticas públicas estarán a cargo de administrar “lo público”, especialmente en asuntos sociales problemáticos y/o a proteger sectores sociales vulnerables o vulnerados por dicha situación. Pero, ¿qué entendemos por “lo público”? Edgar Varela nos permite hacer énfasis en la importancia del acceso general a lo que él considera que está abierto a la pertenencia de todos, con base en el principio jurisdiccional de la inclusión (Varela, 2005). De esta manera, podremos acercarnos de manera más contextualizada a la definición de políticas públicas, identificando tanto sujetos como objetos. Carlos Salazar señala que las políticas públicas son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) ante situaciones consideradas socialmente como problemáticas (Salazar, 1995). El elemento social se posiciona para Salazar como el tema central al que el Estado, por medio de los servidores públicos de un gobierno determinado, tiene el deber de regular y garantizar

por medio de tales políticas, punto destacado por Dubnick cuando aduce que es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático. Es de anotar que en muchas ocasiones la respuesta a un estado de las cosas considerado problemático por parte del sistema político es consecuencia de otra política o de una política anterior (Dubnick, 1983).

Por su parte, Alejo Vargas Velázquez agregará un elemento más a este concepto que aborda a la administración de lo público y a las cuestiones que le generen problema social al Estado. Para Vargas (1999) este tipo de políticas hacen parte de una serie de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político ante situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. Es así como según Vargas habrá escenarios inconvenientes para la sociedad que el Estado deberá sortear o por lo menos apaciguar. Es el caso de los porcentajes de pobreza extrema de un país, los niveles de desempleo o acceso a servicios básicos: serán temas sociales de difícil tratamiento con orígenes distintos y con actos de diversa índole que influyen en su desarrollo. El Estado, entonces, no será el único responsable del estado de las problemáticas públicas, aunque sí el responsable de su manejo y atenuación, en la administración de todo el andamiaje institucional que está a su cargo y que debe velar por el bienestar general.

Otros autores como André-Noël Roth (2003) consideran que las políticas públicas son un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2003). Es así como Roth nos permite incluir la escogencia de medios y acciones dentro de las políticas públicas: no se tratará solamente de la identificación de problemáticas sociales o sectores beneficiarios prioritarios, los medios y la planeación estratégica serán necesarias para materializarlas. Dicho lo anterior, la política pública como un proceso compuesto por etapas sistemáticas será entendido en nuestro estudio, dirigido al análisis de la política exterior como una política pública, en la que consideraremos los objetivos colectivos

que el Estado ve como necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos; los medios y acciones a emprender por parte de todos los eslabones de la cadena institucional pública; y, los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas.

Ahora bien, dichas políticas se desarrollan en el marco de la administración pública, por lo que, con mayor acento desde 2010, se observa la existencia de un debate sobre la creación de políticas de Estado en Colombia, así como del fortalecimiento de la carrera administrativa. En este sentido, y al igual que la política exterior, asuntos como la educación, la cultura, la diversidad o el medio ambiente, han sido objeto de discusión en Colombia en relación a la necesidad de planear políticas públicas de Estado que permitan articular programas y proyectos de administraciones anteriores, así como como determinar objetivos y acciones concretas para ello. Tal es el caso de la política educativa, sobre la cual, al finalizar el periodo de estudio, hubo un consenso sobre los tres retos más importantes de ese momento que daban un negativo panorama sobre la educación en Colombia y, por lo tanto, requerían de una política de Estado más rigurosa: primero, las tasas de cobertura neta en preescolar, secundaria y media llegaron solo al 63, 71 y 40 por ciento, respectivamente; segundo, los resultados que pusieron a Colombia en las últimas posiciones de las pruebas Pisa del 2013 dejaron en evidencia la muy baja calidad educativa que reciben los estudiantes; y, tercero, las inequidades en cobertura y calidad de la época fueron preocupantes: mientras la educación promedio de un adulto de estrato 1 fue de 5.2 años, la de un adulto de estrato 6 fue de 12.7 años (Revista Portafolio, 2014).

Según González (2010) la carrera administrativa es un sistema técnico sobre la administración de personal en el Estado, que tiene consagración constitucional y legal, con el objeto de ofrecer igualdad de oportunidades para acceder a la función pública, lograr la eficiencia de la administración, el buen servicio a la sociedad y la profesionalización o estabilidad en los empleos. Las características más importantes de este sistema son el ingreso y el ascenso a través de la capacidad y el mérito, elementos ajenos de criterios relacionados con la raza, la religión, el sexo, la filiación política o cualquier circunstancia que vulnere el derecho a la igualdad. De esta manera, la carrera administrativa procura el ingreso de los perfiles profesionales más idóneos para los cargos vacantes, por lo que el principio resaltado por Gonzáles sobre la “eunomía”, o la

ley del mejor, hará frente a lo que este autor denomina “clientelismo corruptor”. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia (2000) se pronunció de la siguiente forma, demostrando la necesidad de la meritocracia en la administración pública del país:

“El régimen de carrera administrativa, tal como lo concibió el Constituyente de 1991, impulsa la realización plena y eficaz de principios como igualdad e imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública; sólo cumpliendo esos objetivos, que se traducen en captar a los mejores y más capaces para el servicio del Estado, éste, está en capacidad de garantizar la defensa del interés general, pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho”.

3.2. La política exterior como una política pública

Establecidos los elementos dentro del proceso de la formulación y aplicación de una política pública, en términos generales, nos centraremos en abordar a la política exterior como una política pública. También, estudiaremos el concepto de acción exterior para hacer una diferenciación con el de política exterior y de esta manera dejar por sentado su complejidad y la necesidad de hacerla más abierta a todos los estamentos de la sociedad, que se verán afectados por las decisiones que hoy por hoy son monopolizadas por las ramas del poder público, especialmente por el ejecutivo tal y como se mencionará en el último punto de este capítulo.

La política pública exterior, como se ha señalado, es el resultado de una serie de procesos *a priori* y *a posteriori* de la acción exterior, con un objeto, unos instrumentos de planeación y evaluación y una interacción con elementos internos y externos definidos. Lo anterior, nos permite diferenciar claramente a la acción exterior de la política exterior, entendida aquella como un momento en particular en el que la maquinaria del Estado se relaciona en el exterior para ejercer la actividad estatal desarrollada en el contexto internacional (Calduch, 1993). En cambio, política exterior será el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional (Reynolds, 1977); no obstante, debido a la promoción del interés estatal que persigue la política exterior, se requiere de la existencia previa de una etapa de identificación y planeación de los objetivos y lineamientos de la misma.

Juan Carlos Pereira también nos permite observar esta diferenciación: según este autor la política exterior es “la acción que cada Estado desarrolla fuera de sus fronteras,

mediante una serie de órganos concretos, con unos instrumentos y técnicas determinadas, con unos objetivos definidos e influida por una serie de elementos que la condicionan en la consecución de sus fines” (Pereira, 1983: 25). La acción exterior será entonces el momento posterior a la planeación de la política exterior compuesta por un número de etapas sistemáticas que responderán a determinados objetivos y lineamientos que a su vez obligarán al Estado a diseñar un plan estratégico que incluya tanto metas como herramientas para su cumplimiento.

Ahora bien, las políticas públicas corresponden a las soluciones específicas para el abordaje de los asuntos públicos (Fernández, 2011), tanto del orden interno, como del externo. Por lo anterior, las políticas públicas resultan útiles para estudiar el conjunto de la política, incluyendo la discusión de la agenda pública, por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno y la oposición, así como los esfuerzos analíticos sobre estos temas (Lahera, 2008: 100). Sin embargo, la política exterior es una política pública con ciertas particularidades, al conectar dos esferas con marcos de regulación y dinámicas de coerción diferentes pero que, en algunos países como Colombia, se unen en respuesta a la teoría monista moderada del derecho internacional¹⁰.

Al respecto, Ester Mancebo (2002), afirma que al igual que toda política pública, la política exterior se iniciará a partir de un diagnóstico, de una forma de comprender el escenario y de una definición de los problemas a resolver o desafíos ante los que actuar, generalmente, en aras de conservar el orden público e institucional, la prosperidad económica y social y la propia estabilidad del Estado en el Sistema internacional. Para Mancebo, la construcción conceptual de los problemas, la formulación de las posibles soluciones, la inclusión en la agenda, su negociación, la toma de decisiones, la implementación, el monitoreo y la evaluación, comparten una dinámica comparable a la de cualquier política pública, entendida para la autora como un conjunto de líneas de acción diseñado, decidido y efectivamente seguido por la autoridad en el ámbito de su

¹⁰ Según la Sentencia C-400 de 1998, de la Corte Constitucional, de la teoría monista moderada se concluye que Colombia compromete su responsabilidad internacional en caso de aplicar disposiciones internas contrarias a un tratado. Esta afirmación armoniza con la Constitución Política de 1991 en tanto ésta no sólo reconoce los principios de derecho internacional, sino que establece que Colombia debe promover el desarrollo de las relaciones internacionales sobre bases de equidad y reciprocidad (véase los artículos 9º y 226), por lo cual las autoridades colombianas deben promover el respeto de los tratados ratificados por nuestro país. Esto significa que la Carta reconoce que uno de los principios que orientan las relaciones internacionales de Colombia es la norma *Pacta Sunt Servanda* (véase el artículo 9º) pero sin perjuicio de la supremacía de la Constitución en el orden interno (véase el artículo 4º).

competencia, conformado tanto por contenido como por proceso, descrito de la siguiente manera:

es un binomio integrado por contenido y proceso. El primero es un conjunto de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores. Estas líneas de acción son actos y “no actos”, en el entendido que la omisión de actuar también puede construir una política. Y estas líneas de acción se efectivizan a través de leyes, acuerdos, tratados, etc. Se constituye un ciclo de política, atravesado por la negociación y el juego político entre los actores, que va desde el diagnóstico a la evaluación, pasando por la inclusión en la agenda, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación; siendo estos procesos atravesados por diferentes instancias de negociación y debate (Mancebo, 2002: 140-141).

Por otra parte, Gracé y López (2014:4) afirman que el proceso puede estar influenciado por los partidos o sus fracciones en un país donde estos sean centrales en el sistema político. Como resultado, la política exterior estará orientada por las ideas, intereses y proyectos de los partidos que estén mayoritariamente en el poder. Ejemplo de ello fue la política exterior uruguaya, la cual, durante el siglo XX, estuvo caracterizada por el internacionalismo, el multilateralismo y el panamericanismo, en consonancia con la visión impulsada por el Partido Colorado, quien ocupó el gobierno durante la mayoría del tiempo, siendo confrontada por las posturas del Partido Nacional, que se opuso a algunas acciones panamericanistas promovidas desde el gobierno.

Para el caso colombiano, los partidos políticos tradicionales han sido importantes en el sistema político y en la configuración de la estructura del Estado, guiada por las facultades extraordinarias de la rama ejecutiva. En este sentido, la tendencia liberal o conservadora del partido líder ha marcado las decisiones en política internacional por parte del Estado colombiano, e incluso, afectado la solidez de la formulación de su política exterior; no obstante, con la creación del Partido Primero Colombia y el Partido Social de Unidad Nacional (para el octenio de la administración de Álvaro Uribe Vélez) y el Partido de la U (liderado por el presidente Juan Manuel Santos), el panorama político colombiano dio un giro hacia las coaliciones interpartidistas que, nuevamente, llevaron al poder a personajes de la vida política nacional o regional sin una verdadera renovación de élites.

Ahora bien, no hay evidencias claras de la formulación, ejecución o evaluación de la política exterior colombiana como una política pública de Estado. Destacaremos dos ejemplos que podrían servirnos como referente para la posible existencia de una política pública, afirmando con ello la fragmentación de la misma y su carácter

gubernamental. Por un lado, la creación del grupo interno de trabajo del “Plan Fronteras para la Prosperidad” del MRE y la expedición del CONPES 3805 de 2014¹¹ cuyo objetivo es fortalecer a las comunidades fronterizas de Colombia y trabajar de manera concertada con las autoridades públicas y privadas locales y las comunidades que se verán beneficiadas por los programas de desarrollo económico, social, cultural, entre otros campos. La constante inclusión de estos estamentos de la sociedad hace de esta política exterior fronteriza una política pública dotada de todas las etapas requeridas para ello.

Por otro, hemos observado que sólo hasta el gobierno de Juan Manuel Santos se han llevado a cabo proyectos como la “Mesa Nacional de la Sociedad Civil del Sistema Nacional de Migraciones”, iniciativa que responde al cumplimiento del objetivo de fortalecer la política migratoria y el servicio consular para ampliar la atención e integración de los colombianos en el exterior y retornados, y para facilitar la movilidad y seguridad de los migrantes. Para ello, el MRE (2015) ha considerado de vital importancia la ampliación de la atención y vinculación de colombianos en el exterior acercando el servicio consular a los connacionales, apoyándolos en materia de emprendimiento, acompañamiento al retorno, fortalecimiento del capital social y desarrollo de estrategias de difusión de los servicios, a través del afianzamiento y fortalecimiento de la presencia institucional, la infraestructura, el talento humano, la tecnología y la articulación nacional e internacional. Esto se reflejará en la preparación del país para enfrentar y atender de manera adecuada el crecimiento de los flujos migratorios los cuales constituyen factores de desarrollo económico y social; y propender por una migración en condiciones de seguridad para colombianos y extranjeros en el marco de una política integral migratoria.

TABLA No. 1. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA, 2015-2018		
OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	INDICADORES
1. Diversificar la agenda de política exterior hacia sectores ejes del desarrollo nacional fortaleciendo las	1.1. Fortalecer las relaciones bilaterales con los socios tradicionales y no tradicionales. 1.2. Promover a Colombia como	Acciones para consolidar y lograr la consecución de resultados de las agendas bilaterales a nivel global (socios

¹¹El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es un organismo asesor del Gobierno en materia de desarrollo económico y social, y es el encargado de estudiar y recomendar políticas públicas generales en esas áreas. Véase “El papel que desempeña el CONPES”. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1594532> (Consultado el 28 de febrero de 2015).

relaciones bilaterales y velando por el cumplimiento de los compromisos adquiridos.	un país contemporáneo, innovador, diverso, inclusivo y comprometido con la búsqueda de la convivencia pacífica desde el Plan de Promoción de Colombia en el Exterior.	tradicionales y no tradicionales). Actividades culturales, académicas y deportivas de promoción de Colombia en el Exterior.
2. Consolidar la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales para la defensa y promoción de los intereses nacionales.	<p>2.1. Promover, defender y mejorar el posicionamiento de los intereses nacionales en escenarios multilaterales.</p> <p>2.2. Establecer alianzas internacionales en relación con las políticas globales de drogas, y a la formulación de políticas que incorporen nuevos enfoques.</p> <p>2.3. Difundir en los escenarios internacionales los esfuerzos que desarrolla el Estado colombiano para garantizar la protección y el respeto de los Derechos Humanos, y privilegiar el intercambio de buenas prácticas en la promoción y protección de los mismos.</p>	Participación en foros regionales y multilaterales para la promoción y defensa de intereses nacionales.
3. Fortalecer la política migratoria y el servicio consular.	<p>3.1. Ampliar la atención y vinculación de colombianos en el exterior.</p> <p>3.2. Preparar al país para enfrentar y atender de manera adecuada el crecimiento de los flujos migratorios y propender por una migración en condiciones de seguridad en el marco de una política integral migratoria.</p>	Consulados Móviles Instalados. Puntos totales de atención migratoria fortalecidos.
4. Impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos.	<p>4.1. Desarrollar un plan alineado con la estrategia de cierre de brechas y convergencia regional.</p> <p>4.2. Fortalecer la operación de pasos de frontera.</p> <p>4.3. Construir e implementar mecanismos binacionales que permiten la ejecución de programas y proyectos transfronterizos.</p> <p>4.4. Promover, la defensa de los intereses nacionales ante posibles amenazas que deriven en la vulneración de su integridad territorial o de su soberanía</p>	Municipios y corregimientos departamentales fronterizos intervenidos con proyectos de impacto social y económico en zonas rurales.
5. Fortalecer institucionalmente a las entidades del Sector de Relaciones Exteriores.	<p>5.1. Normalización y fortalecimiento del empleo. 5.2. Implementar la estrategia de Gobierno en Línea.</p> <p>5.3. Fortalecer la infraestructura física de las entidades del sector.</p>	Intervenciones para atender las prioridades de la política exterior y el servicio al ciudadano, fortalecidas.
6. Consolidar la oferta y la demanda de cooperación internacional en función de los objetivos de política exterior que sirvan a los intereses fundamentales del	<p>6.1. Afianzar las relaciones y consolidar las estrategias regionales con América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Asia Central, África.</p> <p>6.2. Posicionar a Colombia como</p>	Instrumentos de Cooperación Bilateral diseñados. Instrumentos de Cooperación Multilateral diseñados. Programas Bilaterales de Cooperación Sur-Sur en

país.	oferente de buenas prácticas a través de la cooperación Sur-Sur. 6.3. Fortalecer los mecanismos de coordinación y seguimiento con que cuenta el Sistema Nacional de Cooperación Internacional.	Operación. Estrategias Regionales de Cooperación Sur-Sur en Operación.
--------------	--	--

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2015). Plan Estratégico Sectorial 2015-2018.

Finalmente, la política pública “Prosperidad Democrática para todos”, también del último gobierno en estudio, logró hacer una vinculación directa entre los objetivos sociales contenidos en el PND con los objetivos de la política exterior de los que ya hemos venido tratando, aunque con las características de instrumentalización descritas en páginas anteriores. Estas metas pretenden que, para 2018, Colombia consolide sus agendas de política internacional bilaterales y multilaterales priorizando en los ejes de desarrollo sostenible del país. Según estos lineamientos que pueden ser observados en la Tabla No. 1 sobre “los objetivos, estrategias e indicadores de la política exterior colombiana 2015-2018”, para el Estado colombiano,

los vecinos y países de América Latina y el Caribe seguirán recibiendo una atención prioritaria y continuará posicionándose la visión estratégica de Colombia en asuntos de política internacional en los foros regionales y globales. En apoyo a la construcción de paz, se trabajará con los socios tradicionales en América del Norte, América Latina, Europa y Asia, así como con los no tradicionales en Asia Central, Asia Pacífico y África.

En cuanto a la Cooperación Sur-Sur, se construirán nuevas agendas y se fortalecerán las existentes en Asia Central, Asia-Pacífico y África. En este contexto, se afianzarán los vínculos entre empresarios y estudiantes colombianos con dichos socios, para aprovechar los beneficios mutuos en fortalecimiento institucional y mejoramiento del capital humano, como resultado inherente a este tipo de intercambios (MRE, 2015).

Por otra parte, es habitual señalar que, por la naturaleza misma de la política exterior, es decir, por ser una política pública dirigida a tener relaciones con otros actores de la sociedad internacional, ésta debe ser consistente, eficaz y creíble. Estos atributos se relacionan con la idea de permanencia y continuidad de esta política de Estado en particular, en tanto debe ser planteada con una estructura sólida y desarrollar unos objetivos realizables, claros y de largo plazo, en un amplio consenso de las fuerzas políticas que puedan incidir en ella. Asimismo, conviene analizar la política exterior, no sólo desde las dimensiones de sus líneas maestras y prioridades (estudiadas en el Capítulo IV), sino también desde los valores y principios que la inspiran, los cuales, en el caso colombiano, han permanecido estables en el periodo propuesto, en cuanto a

sustento constitucional, pero cambiantes, en función de las ideas impulsadas y coordinadas por los distintos actores intervinientes en la formulación y ejecución de la política exterior del Estado en cuestión.

A pesar de la influencia de otras fuerzas políticas que hacen parte, por ejemplo, del legislativo (Congreso) y del judicial (Corte Constitucional), la idea creada en torno a las facultades “monopólicas” del ejecutivo de planear y ejecutar la política exterior, en cabeza del Presidente de la República, encuentran una justificación jurídica en el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, a partir de 1991, en el que se determina su dirección, impulso y decisión vertical de las relaciones internacionales. En este sentido, se observa la existencia de unas “esferas de su órbita exclusiva” que vendrán a justificar que algunos tratados (denominados de “procedimiento simplificado”) no deban surtir trámites de aprobación interna, es decir, que no sean revisados por el Congreso ni por la Corte Constitucional. Dichas “esferas”, que podrían derivarse de las disposiciones constitucionales, también hacen parte de las ideas, siguiendo el método de las estructuras históricas de Robert Cox (1981), que cada administración presidencial ha querido perpetuar en contrapeso a las fuerzas que provienen de otros estamentos del Estado como la academia, los partidos políticos, los sindicatos o las Organizaciones No Gubernamentales, que piden participar en el proceso de formulación de política exterior y que no logran ser escuchados. La sociedad civil propiamente dicha, aunque sin grandes pretensiones, también reclama un espacio en la política exterior, apelando a la vinculación entre ámbito externo y ámbito interno, es decir, a que todo lo que el Estado colombiano firme en el marco del derecho internacional, afectará a todos los “ciudadanos de a pie”.

Por otro lado, este proceso imperfecto de formación de la política exterior debe analizarse en un proceso aún inacabado de transformaciones del sistema internacional, el cual, según el autor José Antonio Sanahuja, combina rasgos tanto del viejo sistema de Estados, como de un sistema multicéntrico emergente (en el que actúan fuerzas no estatales y del mercado global). Es así como se presenta un debilitamiento del poder del Estado en la creación de políticas públicas de aplicación exclusivamente interna, así como un desconocimiento franco de otros actores y fuerzas resultantes de la globalización que deberían ser tomadas en cuenta en las distintas etapas comprendidas entre la planeación y la evaluación de la política exterior. Sanahuja resalta esta

cuestión, afirmando que la globalización diluye el carácter «nacional» de las relaciones sociales, los mercados y la política y pone en cuestión el concepto tradicional de soberanía del Estado y su capacidad efectiva para regular los mercados y las relaciones sociales, garantizar la seguridad y mantener ciertos niveles de bienestar social (Sanahuja, 2008). En este sentido, la agencia del Estado empieza a perder protagonismo, tanto a nivel internacional, con la influencia de las Organizaciones Internacionales y de agencias y actores transnacionales, así como a nivel interno, en reconocimiento de las fuerzas políticas, económicas y sociales (estatales y no estatales) que hacen al Estado incapaz de controlar todas las variables que permiten la implementación de la política exterior y que, por lo tanto, deberían ser consideradas en su formulación.

El debate agencia-estructura es entonces un asunto incluido en los condicionantes de la política exterior ya que, si bien las reglas creadas en el sistema internacional y la distribución del poder influyen en la formulación de los lineamientos de acción exterior, serán los actores y otras fuerzas -tanto estatales como no estatales- las que darán nuevos elementos y parámetros en la formulación de la misma. En este sentido, la política exterior colombiana durante el periodo en estudio, aunque fuertemente centralizada en los actores estatales de la rama ejecutiva, como la Presidencia de la República; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Procolombia; la Secretaría de Transparencia; y, la Agencia Presidencial para la Cooperación; la acción exterior ha sido ejercida por otros actores como las Organizaciones No Gubernamentales, poco reguladas en Colombia por incluirlas en el marco normativo de las “entidades sin ánimo de lucro”, que han permitido la obtención de recursos internacionales a favor de la protección de los derechos humanos pero que no logran ser vigiladas en su totalidad por las autoridades centrales.

A su vez, a pesar de la centralización generalizada del Estado, la Constitución Política de Colombia de 1991 dispuso una descentralización, desconcentración y delegación de carácter administrativo que tiene el objetivo de descongestionar los órganos superiores que conforman el aparato administrativo y, facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos, con el objeto de realizar y desarrollar los fines del Estado en beneficio de los administrados, en cumplimiento y desarrollo de los preceptos constitucionales (Corte Constitucional de Colombia, 1999). Estas facultades permiten que municipios y

departamentos, como entidades territoriales a las cuales se les confían funciones administrativas antes centralizadas, están en contacto permanente con actores internacionales estatales y no estatales (en los que se incluyen empresas del sector privado), sin mayor control por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este sentido, la acción exterior de diversos actores del panorama nacional y en materia económica, social, cultural y ambiental se ejerce sin mayor articulación con los lineamientos gubernamentales en tanto gozan de cierta autonomía que podría atenuar cada vez más el papel del ejecutivo central en la política exterior. No obstante, la República de Colombia logra mantener un alto número de asuntos centralizados, a diferencia de otros Estados que por su sistema político federativos o similares, hacen más complicada la tarea de articular y dar coherencia vertical a la política exterior como una actuación de un cuerpo en conjunto y no de segmentos autónomos.

Dicho lo anterior, se resalta la necesidad de diversificar no sólo la agenda geográfica y temática de política exterior, también se requiere un *consilium diversificare* o plan de diversificación de los actores estatales y no estatales que incorpore sus necesidades y perspectivas de lo que la política exterior debe hacer para el Estado, como una política pública que afectará a todos los elementos que lo componen y que, por lo tanto, debe ser formulada y evaluado desde el Estado y para todo el Estado, no desde el ejecutivo y para los intereses de gobierno. En este orden de ideas, la sociedad civil cobra relevancia y debe ser atraída por el Estado y al mismo tiempo debe acercarse cada vez a los asuntos que, aunque tienen una naturaleza internacional, aportarán un componente importante en el bienestar y colaborarán en el proceso de creación de la denominada sociedad civil global que se ve afectada por asuntos transnacionales y que, por tanto, debe vincular a políticas exteriores en constante contacto y en contra de problemas que comparten y trascienden fronteras (Keck, 2000).

CAPÍTULO III. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA: ANTECEDENTES, PRINCIPIOS FUNDADORES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA

1. Introducción

El caso colombiano ha seguido las dinámicas de relación entre factores políticos internos y externos y el comportamiento de sus aliados y áreas de influencia: su política exterior ha sido diseñada por cada una de las administraciones presidenciales y ha pretendido servir “fundamentalmente los intereses del cuatrienio en ejercicio” (Carvajal, 2005: 137); no obstante, el constante acercamiento con Estados Unidos ha marcado significativamente las relaciones de Colombia con la región y las prioridades de su política exterior a lo largo de su historia republicana. Por lo anterior, ha sido una afirmación generalizada entre los investigadores de la política exterior colombiana aducir que, en cada una de las administraciones presidenciales, ha tenido gran trascendencia la vinculación política y la cooperación bilateral con los Estados Unidos (EE.UU.). Respecto a este fenómeno, autores como Leonardo Carvajal y Roberto González Arana señalan dos visiones acerca de las relaciones de Colombia con la potencia, y por extensión con el resto del mundo, fundadas en el seguimiento a las directrices del *Respice Polum* pasando al *Respice Similia* y luego a concepciones más modernas de la política exterior (González, 2004).

La política interna colombiana y la posición dominante de EE.UU. en el continente americano, así como la importancia geográfica y geopolítica del país suramericano serán las condicionantes más relevantes en la formulación de su política exterior. La visión ideológica del *Respice Polum* fue introducida por el gobierno de Marco Fidel Suárez cuando fijó como objetivo de su administración reconstruir las relaciones con el hegemon regional luego del trauma y tendencia aislacionista que implicó la pérdida de Panamá (Carvajal, 2005). Posteriormente fue aseverada por el entonces canciller Julio César Turbay Ayala en el año de 1959, en la que se veía como necesaria la alineación con Estados Unidos, persiguiendo fines de asistencia económica, política y militar, observando así las condiciones y de desarrollo de esta potencia, y siguiéndola como

“estrella polar”.¹² Esta posición ha estado presente y se ha fortalecido desde la primera parte del siglo XXI en el que las principales prioridades de la política exterior colombiana fueron las relaciones con este país, la seguridad y el comercio, y con ello la inversión (Cardona, 2011 citado en Ardila, 2011: 104). Como veremos a continuación, han existido, de manera constante, una serie de condicionantes de la política exterior colombiana que no le han permitido hacer de su agenda internacional una agenda más diversificada y menos dependiente.

2. Antecedentes y condicionantes de la política exterior colombiana

Luego de varios años de acercamiento a EE.UU., fue hasta los años setenta en que la política de Estado establecida por el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) intentó universalizar la política exterior colombiana, para lo cual instituyó la doctrina del *Respice Similia* como un primer antecedente de lo que consideramos en este estudio como “diversificación”. Esta doctrina consistía en un ejercicio decisorio encaminado a “mirar a los semejantes”, a los países latinoamericanos que buscaban una mayor diversificación diplomática, política y económica y la afirmación de una progresiva solidaridad Sur-Sur (Tokatlán, 2000). Siguiendo esta tendencia, el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966) adelantó una gestión internacional cuyos criterios fundamentales fueron el anticomunismo, el multilateralismo y el impulso al desarrollo fronterizo. En este sentido, la gestión fronteriza del gobierno de Valencia avanzó significativamente en la consecución de objetivos de integración, sin perder de vista las ventajas que ello acarrearía en la perspectiva de mejorar las condiciones de la economía nacional (Lizarazo, 1990).

Posteriormente, el entonces presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), continúa con los lineamientos de integración fronteriza y multilateralismo y logra restablecer las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética (interrumpidas desde el 9 de abril de 1948 con ocasión a los disturbios internos presentados por el llamado “Bogotazo”). También, pone en marcha el Pacto Andino y da su aprobación al Pacto Andrés Bello de integración cultural. En este sentido, destacan los autores Socorro Ramírez y Luis

¹²El canciller Turbay indicó, en su intervención de 1959, en la Cámara de Representantes: "Los Estados Unidos tienen la doble condición de ser nuestro más grande y poderoso vecino y la primera potencia económica, científica y militar de los tiempos modernos. Nos movemos en la misma órbita y con ellos compartimos -nosotros en la pequeña porción que corresponde a nuestras reducidas y limitadas capacidades- la defensa de la civilización occidental". Julio César Turbay, *Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores*, Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia, 1959, p. 52.

Alberto Restrepo el inicio más estructurado de una política de acercamiento a los países vecinos que tenía como referente parcial a Estados Unidos, por su alto nivel de desarrollo político y económico (Socorro y Restrepo, 1997).

En el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), tras el golpe de Estado ocurrido en 1973 en contra del entonces presidente chileno Salvador Allende (y cuyo colaborador fue el país norteamericano), Colombia “se aparta de la política de Estados Unidos hacia Chile”. De su administración destacan el adelanto de las conversaciones con Venezuela (país con el que hubo peligro de enfrentamiento militar), sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas¹³. En consonancia con el ambiente político y el distanciamiento del gobierno colombiano de la política de los Estados Unidos, durante la administración de Alfonso López Michelsen (1974-1978), Colombia adoptó una política exterior más activa y asumió posiciones de desacuerdo con el país del norte (Socorro y Restrepo, 1997). Desde la visita de López Michelsen a Washington, quien por primera vez se refirió a los problemas con drogas ilícitas, la política exterior colombiana en la lucha antidrogas recurría a estrategias basadas en el prohibicionismo y las políticas represivas internas, que se ha enfocado de manera exclusiva y excluyente, en combatir el componente de la exportación hacia otros países, a la vez que deja sin atender el asunto del consumo interno y sin tomar en cuenta que el fenómeno de las drogas es transnacional y multidimensional (OASIS, 2008).

La política exterior entre 1978 y 1982, correspondiente a la administración de Julio Cesar Turbay Ayala, buscó retornar al modelo clásico que se había visto soslayado desde finales de los años setenta, y de esta manera se persiguió fortalecer las relaciones con la Casa Blanca (González, 2004). En este orden de ideas, el presidente Turbay persiguió dos objetivos principales direccionados a la defensa de los derechos humanos en la relaciones entre Estados y a la utilización de medios represivos ante la violencia interna del país, en el marco de una cooperación más estrecha con los Estados Unidos, una relación que ha sido muy vinculante durante años, como por ejemplo con Alberto Lleras Camargo (1958-1962), período en el que Colombia se convirtió en una especie de vitrina de la Alianza para el progreso (Cardona, 2011). Para los años ochenta y en una renovada dinámica del gobierno colombiano por adherirse a procesos de

¹³ Véase la información oficial de la Presidencia de la República de Colombia, sobre biografías y logros de los diferentes gobernantes de la Casa de Nariño, “Presidentes 1970-1974, Misael Pastrana Borrero”, En: www.presidencia.gov.co, 18 de julio de 2006.

integración y ampliar sus horizontes de cooperación, la administración de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) propuso incorporar a Colombia dentro de los países No Alineados (NOAL) e impulsó la búsqueda de salidas multilaterales a problemas latinoamericanos como la deuda externa y el conflicto centroamericano, políticas que resultaron audaces y que allanaron el camino para que nuestro país lograra un reconocido liderazgo internacional (González, 2004).

Por su parte, el gobierno en cabeza de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) “desentramó” su política internacional, esto con el fin de posibilitar la apertura hacia el Pacífico; se cuidaron las relaciones con Estados Unidos; se atenuó la beligerancia ante las instituciones internacionales de crédito, con un manejo conservador de la economía, entre otros aspectos. Simultáneamente, se mantuvo la presencia del país en el grupo de los No Alineados (NOAL), y se siguió asumiendo que era más conveniente para la nación, ante el agravamiento de la situación de orden público, acudir al activismo internacional y a la autonomía diplomática ante Estados Unidos que volver al alineamiento automático y apresurado con este país (Cardona y Tokatlián, 1991).

Del gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) resaltan dos legados en el ámbito internacional que responden a los cambios de la realidad política regional: “por una parte la inclusión de Colombia en la Asociación de Estados del Caribe -AEC-, constituida en julio de 1994, y un segundo en cuanto a la obtención de la presidencia colombiana del grupo de los países No Alineados -NOAL-” (González, 2004: 277). Así mismo, se destaca su mayor distanciamiento con los Estados Unidos al propiciar un entendimiento con Fidel Castro y la reanudación de relaciones con su régimen agresivo y antidemocrático, contrario a los principios de la Carta de la OEA (Cavelier, 1997).

A pesar de la incertidumbre en el mantenimiento de las relaciones con Estados Unidos, el siguiente período presidencial estuvo enmarcado en un deterioro de las relaciones bilaterales entre estos dos países. Se trata del gobierno de Ernesto Samper Pizano, cuya administración inició en 1994 y culminó en 1998, con grandes presiones políticas nacionales e internacionales. Al respecto se puede afirmar que su gobierno pasó por tres fases distintas:

- 1) El establecimiento de una "relación de trabajo", en la cual Washington intentó ampliar su agenda antinarcóticos en colaboración con el gobierno

colombiano, aunque sospechaba que Samper había estado involucrado en el narco escándalo. Agosto 1994-1995.

- 2) El rompimiento de lazos gubernamentales formales, caracterizado por el no reconocimiento de Ernesto Samper como un interlocutor válido. Septiembre 1995-febrero 1997.
- 3) La normalización gradual de las relaciones bilaterales. Marzo 1997-agosto 1998 (Tickner, 2000).

Ahora bien, el tema de drogas y la posición de las fuerzas armadas, fueron asuntos coyunturales en este período en tanto Colombia se posicionó como el mayor cultivador de coca permitiendo la expansión de la percepción del país como amenaza a la seguridad de la región, tema de la agenda política interna que será central en la formulación de la política exterior durante las siguientes administraciones hasta la actualidad y que continuará siendo un factor relevante en la forma en que Colombia continúa comportándose en el escenario internacional. Retomando el período del entonces presidente Samper Pizano, las continuas derrotas del ejército en su administración generaron una percepción por parte de la población colombiana respecto a la pérdida de la guerra contra los carteles de la droga y que este hecho había inducido una crisis económica (Pardo y Carvajal, 2003). Esta situación de baja credibilidad, sumada a las dificultades con el gobierno estadounidense, condujo a que la administración tuviera una forzosa diversificación con regiones como África y Asia, tradicionalmente ignoradas en las relaciones externas del país (Carvajal, 2005).

De acuerdo con Diego Cardona, de la política exterior de Colombia bajo el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), destacan las siguientes características, que dejan ver el entero restablecimiento de relaciones con la Casa Blanca, y la cuasi exclusiva relación bilateral durante este período:

- 1) La relación con Estados Unidos se convirtió en el eje de la política, configurando lo que en Colombia se llama un nuevo *Respice Polum*.
- 2) América Latina siguió siendo la segunda región más importante, pero no fue la prioridad estratégica de la administración. La relación con Europa perdió importancia en comercio e inversiones.
- 3) La Unión Europea no apoyó al Plan Colombia en su conjunto, si bien los países europeos se mostraron cercanos a las propuestas sociales y de desarrollo propuestas por el gobierno y la sociedad civil en Colombia.
- 4) Asia perdió importancia para la política exterior colombiana. Por su parte, las relaciones con África son prácticamente inexistentes.
- 5) Se produjo una "narcotización positiva" de la agenda, vinculando otros temas a los de las drogas, intentando obtener ven tajadas negociadoras por esta vía.

- 6) El Plan Colombia reemplazó en la práctica al inexistente Plan Nacional de Desarrollo. Se efectuaron esfuerzos, con algunos resultados positivos, para convertirlo en un programa de estado, y no solamente de gobierno.
- 7) El tema del conflicto marcó parcialmente, pese a los esfuerzos de la administración, las relaciones con los vecinos. El llamado "Plan Andino" busca disminuir de alguna manera esta preocupación (Cardona, 2001).

Al igual que el gobierno Pastrana Arango, la doble administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) continuó con el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y la prolongación de apoyo al Plan Colombia, así como las discusiones de la aprobación del Tratado de Libre Comercio a suscribir con este país. De igual forma, desde su posesión, el presidente Álvaro Uribe expuso su política de seguridad y su política exterior como una respuesta a la saturación nacional con el conflicto, a la exigencia de los vecinos para que el Estado colombiano ejerza un control efectivo en las fronteras nacionales y a la lucha global contra el terrorismo (Ramírez, 2006). En este sentido, el entonces Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) se trazó seis objetivos principales orientados a defender la soberanía nacional e impulsar el desarrollo integral de las fronteras, consolidar las relaciones bilaterales y estratégicas, defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral, apoyar a las políticas del plan de desarrollo en el plano internacional, mejorar la comprensión de la realidad del país en el entorno internacional y fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior. Si bien esta estrategia internacional obtuvo algunos muy buenos resultados, también acarreó algunos costos considerables sobre las prioridades temáticas de la política exterior colombiana, teniendo en cuenta que,

pese a que la instrumentalización de la política exterior del país en función de una solución al conflicto armado se vuelve prácticamente un imperativo ante la agudización de la guerra, el cambio en el entorno internacional y el debilitamiento del Estado colombiano, la agenda internacional del país se ha restringido a temas limitados, quitándole dinamismo y posibilidad de desempeñar un papel más activo en el contexto internacional y sobre todo en el regional (Rojas, 2006: 101).

Lo anterior, indica que el conflicto armado interno se posicionó como un eje único y/o principal en torno del cual se desarrolló la política internacional del país y generó un costo de “reprovincialización” de la visión internacional del país en medio del proceso de internacionalización creciente de la política doméstica (Rojas, 2006). En este sentido, el gobierno de Uribe Vélez demandó de la comunidad internacional la cooperación para alcanzar un ideal de paz y seguridad nacional, convivencia pacífica, reconciliación, respeto de la dignidad humana y de las instituciones, por lo que Colombia tuvo que internacionalizar el conflicto, para obtener apoyo financiero y

técnico de otras naciones y organismos internacionales con el fin de consolidar la prosperidad democrática (Trujillo, 2010).

Sin embargo, la mencionada demanda fue en gran parte de carácter monotemático orientada a privilegiar el bilateralismo en lugar del multilateralismo, con una fuerte debilidad para coordinar los pedidos de ayuda y con escasa mirada para ver la cooperación de manera estratégica, a través de modalidades como la cooperación Sur-Sur (OASIS, 2008). Este fenómeno de la agenda de política exterior, conllevó a pensar en una fuerte dependencia del asistencialismo por la administración y no al desarrollo de infraestructura y potencialización de sus recursos humanos, energéticos y ambientales que capacitan al Estado colombiano en aras de desempeñar un papel más activo y diversificado en el orden mundial (Ardila, 2011). Siendo el conflicto interno armado un problema constante de la realidad política y económica interna del país, con alcances regionales en términos de seguridad y defensa, la política exterior colombiana ha continuado otorgándole un espacio importante para internacionalizar el conflicto, seguir recibiendo cooperación por parte de EE.UU. y ganando aliados en un plan de mediano plazo que ha de influir en la reconstrucción del en un posible post-conflicto.

En una transición del *neo-Respice Polum* al *neo-Respice Similia*, el sucesor del presidente Uribe, su entonces Ministro de Defensa Juan Manuel Santos Calderón, logró restablecer las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador e insertarse en los temas de la agenda global que también son esenciales para el desarrollo integral del país. La política del “buen vecino” y “la nueva estrategia sudamericana” lograron retomar la importancia de América Latina para Colombia y de esta manera avanzar en medio de retrocesos que la “Seguridad Democrática”, como política “interméstica” habían implicado (Pastrana, 2011). Los retos, dificultades y antecedentes históricos compartidos con Venezuela y la evidente necesidad de mantener una relación cordial por los intereses de Colombia en materia comercial, política y por el elevado número de connacionales en territorio venezolano, prevaleció sobre la orientación securitizada de la política exterior colombiana bajo Uribe Vélez que demostraba el acuerdo pretendido con EE.UU. sobre el uso y ampliación de las bases militares en Colombia, hechos que proyectaban al país, desde una mirada del vecindario, como una amenaza para la estabilidad y seguridad latinoamericana.

Bajo esta política del “buen vecino”, las relaciones con Ecuador y Brasil también se han visto positivamente afectadas con el cambio en la actitud internacional de Colombia bajo el inicio de la administración Santos. La normalización de las vías diplomáticas con Ecuador se constituyó como un objetivo de igual relevancia, luego de verse gravemente afectadas por el ataque del 2008 -no informado ni articulado con las autoridades ecuatorianas- del campamento del líder guerrillero Raúl Reyes, en violación con el principio de soberanía estatal. La apertura de comisiones conjuntas se constituyó desde entonces, tanto en Venezuela como en Ecuador, como un mecanismo efectivo para el mantenimiento de conversaciones en temas significativos y en la consolidación de proyectos de importancia regional. Respecto a Brasil, el paulatino reconocimiento de su influencia en la región como potencia de segundo orden, ha estado enmarcado en el desarrollo de cuatro ejes temáticos: el diálogo político, la defensa, el comercio y el medio ambiente, y en la oportunidad que este acercamiento tendría para Colombia en el marco multilateral del MERCOSUR.

Estos resultados en el contexto regional han estado enmarcados en la política internacional del gobierno Santos Calderón que fue presentada y sustentada de manera clara y precisa, a través de tres principios básicos: “el respeto, la cooperación y la diplomacia”.¹⁴ Lo anterior, en una política de “Prosperidad Democrática para todos” que ha estado fundamentada en tres pilares: más empleo, menos pobreza y más seguridad. De esta manera el Gobierno Nacional ha pretendido enfrentar los tres retos más profundos del país. En concordancia con estos tres ejes, la política exterior se ha enfocado en la consolidación y fortalecimiento de instituciones y políticas que a su vez respondan al ritmo de los cambios que se perfilan en el Sistema internacional. Para ello, el Gobierno ha hecho especial énfasis en lograr crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz, que conlleven a una mayor integración regional y diversificación de las relaciones y de la agenda.

Según los lineamientos mencionados se han fomentado las relaciones bilaterales con los países en los que no se ha hecho suficiente énfasis hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y lograr más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico. Bajo estos principios, se han manejado las diferentes tensiones existentes en el vecindario internacional,

¹⁴ Véase el discurso completo de la posesión a la presidencia de la República de Colombia, periodo 2010-2014, del presidente Juan Manuel Santos. En: www.semana.com, agosto 7 de 2010.

coyuntura política que tiene que ver con las hermanas república de Ecuador y de Venezuela, y cuyo primer paso para la solución de controversias fue la invitación personal que Santos curso a los presidentes Chávez y Correa a su posesión presidencial, y en la designación como canciller de María Ángela Holguín, quien fuera embajadora del gobierno del presidente Uribe en Caracas entre 2002 y 2004 (Carvajal, 2011). En este sentido, el mejoramiento de las relaciones diplomáticas colombo-venezolanas ha sido una necesidad nacional e internacional, para combatir o controlar las diferentes amenazas a la seguridad nacional tanto de Colombia, como de la región. Por tanto, la cooperación como uno de los ejes de la política internacional de Juan Manuel Santos, cobra valor para combatir amenazas regionales que afectan la estabilidad de los países vecinos.

Es vital destacar el segundo eje de la política internacional, referente al respeto por la vida y en general, por los derechos humanos tanto en el interior del país, como al exterior de éste, como también el respeto a las diferencias en las ideologías políticas, existentes de los diferentes Estados de la Sociedad internacional, sin descuidar la garantía y el respeto al cumplimiento de los intereses nacionales de Colombia, de manera que las relaciones entre Estados se den en el marco de un consenso internacional donde la oposición tiene un impacto para la consolidación de la democracia tanto a nivel local, regional e internacional.

Por su parte, la diplomacia ha sido el tercer principio básico de la política exterior de Colombia, y ha cumplido un papel fundamental ante los dos últimos ejes mencionados. Los complementa en la medida en que la diplomacia logra una inclusión de objetivos y prácticas que se desarrollan en el marco del manejo profesional de las relaciones entre Estados soberanos bajo un lenguaje único que no permite personalizar las crisis internacionales, sino por el contrario fomenta la amistad en las relaciones internacionales.

Finalmente, bajo este principio, el gobierno del presidente Santos ha perseguido consolidar acuerdos de libre comercio con regiones como Medio Oriente, Turquía, Sudáfrica y Asia-Pacífico, tal y como lo consiguió con la ratificación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y con la Unión Europea, así como la promoción de la inversión extranjera y vinculación de la economía colombiana a los mercados internacionales, especialmente a los más

dinámicos, como los asiáticos. Consecuentemente, entre los objetivos fundamentales está el de incrementar las relaciones comerciales, políticas y de inversión con la región, fortalecer vínculos con China, así como seguir presionando su ingreso al foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), ya que,

Asia ha sido una de las regiones más desatendidas por Colombia desde el punto de vista diplomático y económico. Esta omisión constituye un inmenso error estratégico, sobre todo si se tiene en cuenta que el escenario internacional está cambiando, y que ese cambio se caracteriza, precisamente, por una redistribución de poder de occidente a oriente (Bell, 2010: 58).

Ahora bien, la creación de la Alianza del Pacífico (AP), en 2012, conformada por los Estados Unidos Mexicanos, la República del Perú, la República de Chile y la República de Colombia resulta un aporte pertinente en el marco del análisis de política exterior bajo la administración Santos en tanto está sujeta a la consideración de factores no determinados, es decir, no existen variables de análisis fijas para establecer las causas, los procesos o los resultados de las actuaciones exteriores de los Estados, direccionados por sus políticas públicas exteriores. En procesos de integración regional como la AP es pertinente analizar el por qué y en qué circunstancias los Estados miembros deciden una forma de asociación y no otras. Siendo la AP uno de los ejemplos más importantes de los avances en la inserción de Colombia en el contexto internacional en el que la integración y la cooperación son protagonistas para enfrentar los nuevos desafíos de la Sociedad internacional en la actualidad, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha diseñado e implementado, por más de seis años, una política exterior basada en la conciliación con su vecindario, en la diplomacia y en el propósito de una inserción en el Sistema internacional que le permita sentar las bases de una política sólida y de Estado a largo plazo, un modelo más acorde con los rápidos cambios dentro de un mundo globalizado y que logre una mayor confianza de la Sociedad internacional. Será de esta forma, como la política exterior de Colombia, continuará alejándose del aislacionismo predominante desde finales del siglo XX y acercándose a la cooperación multilateral, aprovechando sus fortalezas geográficas, su tradición de respeto al Derecho Internacional y de mediador en conflictos internacionales.

3. Marco normativo de la política exterior de Colombia

Según el artículo 1° de la Constitución Política de 1991, Colombia se erige como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. A

diferencia de la Constitución de 1886, inmediatamente anterior a la vigente, la soberanía reside en el pueblo -no en la Nación-, ejercida a través de sus representantes (Presidente de la República y Vicepresidente, Senadores, Representantes a la Cámara, Gobernadores Departamentales, Alcaldes Municipales, Diputados de Asambleas Departamentales, Concejales Municipales, Juntas Administradoras Locales, entre otros). También, según la Constitución del 1991 existen mecanismos de participación ciudadana e intervención directa en la defensa de las disposiciones constitucionales y se hace una amplia mención a la forma en que el Estado colombiano debe desarrollar y orientar sus relaciones exteriores y los procedimientos para adquirir compromisos internacionales.

Por otra parte, la relación entre el derecho internacional y el derecho interno en Colombia responde a la teoría del monismo moderado defendida por Alfred Verdross (1980) y discutida por la Corte Constitucional de Colombia por medio de la Sentencia C-400 de 1998. Dicha teoría señala que, reconociendo la posibilidad de conflictos entre el Derecho Internacional y el derecho interno, advierte que tales conflictos no tienen carácter definitivo y encuentran su solución en la unidad del sistema jurídico (Corte Constitucional de Colombia, 1998). Resalta la Corte que esta teoría mantiene la distinción entre el Derecho Internacional y el derecho estatal, pero subraya al propio tiempo su conexión dentro de un sistema jurídico unitario basado en la constitución de la comunidad jurídica internacional (Corte Constitucional de Colombia, 1998). Una interpretación ligada al artículo 4° de la Constitución de 1991, sobre la aplicación de sus disposiciones por encima de cualquier norma del ordenamiento, nos permite afirmar, en principio, que los jueces de la República de Colombia y todas las autoridades de la administración pública deben regirse bajo el principio de la precedencia del derecho constitucional sobre el orden internacional, así como la validez de los tratados internacionales que ratifique Colombia en respeto por las disposiciones constitucionales.

Ahora bien, es importante aclarar que, si bien hay una preeminencia constitucional en el ordenamiento jurídico colombiano, el Estado fundamenta sus relaciones exteriores en el reconocimiento a los principios generales del derecho internacional y da una posición de prevalencia a los tratados y convenios internacionales que reconocen a los derechos humanos así como de aquellos que establecen límites fronterizos del Estado por tratarse

de temas de la esencia y supervivencia del mismo, así como de la protección de sus ciudadanos y la garantía a los derechos inherentes a la persona humana. Recogiendo lo anterior, el sistema jurídico colombiano parte del respeto a los principios generales del derecho codificados en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones 2625 de 1970, de la prevalencia de los tratados de derechos humanos y de limitación fronteriza, pero hace una fuerte indicación de la infraconstitucionalidad de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, entendida esta como la primacía de las disposiciones constitucionales en la aprobación y aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales. Es así como el marco normativo de la política exterior de Colombia estará sustentado a partir de disposiciones constitucionales, de los principios, valores y derroteros consagrados sólo desde el año 1991 y posteriormente ha sido dotada de una estructura orgánica y funcional con la expedición de una serie de decretos y resoluciones que ampliaremos a continuación con el objetivo de fundamentar jurídicamente a la política exterior de Colombia en la actualidad.

3.1. Fundamento constitucional: principios, valores y derroteros de la política exterior

La unidad, la soberanía y la conveniencia nacionales serán los principios que soportan constitucionalmente a la política exterior colombiana. En primer lugar, el Preámbulo del texto constitucional de 1991 consagra el fortalecimiento de la unidad de la Nación dentro de un marco jurídico, democrático y participativo para garantizar el orden político, económico y social del país; la unidad nacional será entonces uno de los elementos esenciales en la preservación del Estado colombiano en cuanto soporte de toda su estructura. Para ello, el Estado deberá facilitar la participación del pueblo colombiano en las decisiones que los afecte en dimensiones económicas, políticas, administrativas y culturales; reconocerá y protegerá la diversidad y cultural; y respetará la dignidad humana y la prevalencia del interés general. El concepto de nación incluirá entonces a la sociedad y sus finalidades, debido a que incluye el desarrollo de una cultura común y la realización personal de los habitantes dentro de una sociedad. La política exterior entrará a perseguir unos objetivos determinados que siempre tendrán que partir de la realidad del Estado desde la que se formula y su concepción no podrá ser ajena a la Nación que representa. El fundamento constitucional colombiano lo refleja a la perfección al ordenar que el Estado promueva la internacionalización de las

relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, evidencia de la desaparición de la tradicional separación entre esfera interna y ámbito internacional.

En segundo lugar, la soberanía nacional será el fundamento de las relaciones exteriores al tenor del artículo 9° constitucional y residirá en el pueblo a partir de 1991, tal y como lo enunciamos con anterioridad. La soberanía definida desde Jean Bodin (1530-1596), pasando por Jean J. Rousseau (1712-1778) hasta Georges Burdeau (1950), tienen como elementos en común el Estado (en forma de República para Rousseau), el poder y la fuente del poder. Para Burdeau, la soberanía se atribuye al Estado y al poder que recae en este para impartir órdenes a obedecer en el orden interno del Estado y para afirmar su independencia con el resto de Estados de la comunidad internacional (Burdeau, 1950). Este último autor nos permitirá introducir la relación existente entre soberanía y la autodeterminación de los pueblos como principio de derecho internacional que acoge Colombia y que defiende desde el mismo hecho de garantizar un orden estatal en el marco de la Constitución Política como norma suprema.

En tercer lugar, entenderemos al principio de la conveniencia nacional consagrado en el artículo 226 de la Carta Magna colombiana como pilar de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas del Estado y con el mismo alcance del interés nacional, que finalmente será el objetivo que la Asamblea Nacional Constituyente de aquel entonces quería que las relaciones exteriores del país persiguieran. Este objetivo de la política exterior, en cuanto a su dimensión inmutable, se ve reflejado en el artículo 189 sobre las funciones del Presidente de la República como Jefe de Estado, de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa respecto a su obligación de proveer la seguridad exterior, defender la independencia del Estado, honrar a la Nación y no permitir la inviolabilidad del territorio, todos elementos del interés nacional de los Estados.

La agenda de la política exterior también estará orientada a partir de la Constitución de 1991, tema que empieza a desarrollarse en Colombia desde aquellos años y que fue desatendido bajo la vigencia de la Constitución de 1886. Para este punto, sobresale una disposición marcada de lo que debería ser la agenda geográfica de la política exterior colombiana. Al hacer una revisión de todo el texto constitucional hay una referencia reiterativa de la necesidad de mirar hacia el vecindario colombiano: América Latina y

el Caribe deberán ser la prioridad del país. Respecto a esta orientación la Constitución enuncia en su artículo 9° que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe. Disposición contenida desde el Preámbulo del texto constitucional en el que se establece el compromiso del Estado colombiano de impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, la agenda de política exterior encuentra su prioridad desde hace más de dos décadas. Más adelante, en el artículo 227 se reafirma la obligación del Estado de promover la integración económica, social y política con las demás naciones, nombrando especialmente a los países de América Latina y el Caribe.

3.2. Estructura orgánica para la formulación, ejecución y evaluación de la política exterior

En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es la fuente principal de la política exterior colombiana, en cumplimiento de los derroteros de la Constitución Política de 1991 que se superpone en la cima del ordenamiento jurídico como la “norma de normas”. En el PND, cada gobierno establece los principales objetivos para el país durante el periodo en que el presidente esté en el poder (cuatro años según el artículo 190 de la Constitución Política de 1991, sin posibilidad de reelección desde el Acto Legislativo N°2 del 1° de julio de 2015). Debido a lo anterior, las políticas gubernamentales estarán trazadas en el PND, incluso desde las campañas electorales presidenciales en tanto las propuestas de gobierno serán el insumo general para la construcción del PND. El PND 2015-2018, contenido en la Ley 1753 de 2015, está muy ligado al inmediatamente anterior por la continuidad de la cabeza del ejecutivo con el presidente Santos Calderón y tiene dos componentes fuertes: la cooperación internacional y el desarrollo fronterizo (Jerez, 2015).

Según el Modelo de Planeación y Gestión, del PND se desprende el Plan Estratégico Sectorial (PES), una herramienta administrativa y de planeación que organiza y orienta estratégicamente las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Fondo Rotatorio y la Unidad Administrativa Especial “Migración Colombia” en un plazo de 4 años, para alcanzar objetivos acordes con la política sectorial y los lineamientos del PND. A su vez del PES se desprende el Plan Estratégico Institucional (PEI) que organiza y orienta estratégicamente las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio en un plazo de 4 años, para alcanzar objetivos acordes

con su misión y los lineamientos del PND. Ahora bien, según el PND 2015-2018 existen tres “pilares” para la construcción de un nuevo país: la paz, que refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos; la equidad, de acuerdo a una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos; y la educación, como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos (PND, 2015-2018).

Además, se planea seis “estrategias transversales” que apoyan el cumplimiento de los tres pilares: competitividad e infraestructura estratégica; movilidad social; transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz; buen gobierno; y, crecimiento verde. Para nuestro estudio, nos centraremos en la estrategia de “buen gobierno” en cuanto a que el Sector de Relaciones Exteriores, según el PES, tiene el objetivo de promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional, el cual es un propósito nacional que se alcanzará mediante el fortalecimiento y la diversificación geográfica y temática de la política exterior y la priorización geográfica y temática de la cooperación internacional (PES, 2015-2018).

Como se abordó en líneas anteriores y, partiendo del respeto a los lineamientos constitucionales, la política exterior colombiana es propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en cabeza del Ministro o Ministra, al Presidente de la República según el Decreto 3355 de 2009¹⁵. No obstante, el carácter restringido a la rama ejecutiva, y más específicamente al Presidente de la República, se establece desde la Constitución Política de 1991 en la que según el numeral 2 del artículo 189, será el Presidente el encargado de dirigir las relaciones internacionales en ejercicio de sus funciones de Jefe de Estado. Esta posición de dirección por parte de la cabeza de la Rama Ejecutiva colombiana se ratifica en el mencionado Decreto 3355 en su artículo 2° en el que, haciendo referencia a las funciones del Ministerio de formular, planear,

¹⁵El entonces presidente Álvaro Uribe Vélez expidió este Decreto en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República, es subrayada la subordinación de su ejercicio al Presidente de la República. Quizás sea esta subordinación constitucional y el periodo temporal de las administraciones presidenciales que impiden la independencia de la propia Cancillería para seguir con lineamientos de Estado, trazados, ejecutados y evaluados sin interrupciones cada cuatro años.

La construcción de una política exterior de Estado en Colombia estará, entonces, afectada tanto por las disposiciones constitucionales como las emanadas de los decretos que reglamentan la materia en cuestión. Tres normas infraconstitucionales serán las columnas jurídicas que ordenan a las relaciones internacionales y dan vida a la política exterior de Colombia: el Decreto 1067 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”¹⁶, norma que recoge la principal normatividad del sector; el Decreto 3355 de 2009, “por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones”; y, el Decreto-Ley 274 de 2000, “por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”¹⁷. Los dos primeros decretos en mención hacen una específica referencia a la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores, su Fondo Rotatorio y Migración Colombia (estas últimas adscritas al Ministerio con funciones administrativas presupuestarias y de control migratorio y extranjería, respectivamente).

Ampliando el Decreto 1067 de 2015, el gobierno Santos pretendió, por las facultades conferidas por la Constitución en cuanto al Jefe del Estado, hacer una compilación de reglamentaciones preexistentes en el sector de relaciones exteriores. En él se establecen las misiones diplomáticas y concurrencias y las circunscripciones consulares que Colombia mantiene alrededor del mundo, determinando los Estados y regiones del mundo con los que el país se relaciona en la actualidad; regula el funcionamiento de los

¹⁶ Este Decreto fue expedido por el presidente Juan Manuel Santos, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm (Consultado el 26 de febrero de 2016).

¹⁷ Este Decreto fue expedido por el Presidente Andrés Pastrana Arango, de acuerdo a las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 1°, numeral 6° de la ley 573 de 2000. Decreto 274 de 2000. En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0274_2000.htm#1 (Consultado el 26 de febrero de 2016).

servicios consulares honorarios; hace una relación del tema de pasaportes y visas; enuncia la organización de los programas especiales de protección y asistencia de los colombianos en el exterior, así como las disposiciones relativas a la política migratoria del país; dedica un título completo a los “asuntos relativos a soberanía y territorialidad” para especificar los espacios marítimos, aéreos y territoriales de los Colombia es soberano; contiene disposiciones sobre nacionalidad y naturalización; crea la “Autoridad Nacional para la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y su Destrucción, ANPROAQ; y, regula los efectos de los estados de excepción, en materia de relaciones internacionales. Respecto al Decreto 3355 de 2009, expedido bajo las mismas facultades constitucionales del Presidente como Jefe de Estado, va más allá en cuanto a las funciones de cada una de las partes que conforman el todo llamado Ministerio de Relaciones Exteriores, incluyendo la Dirección de la entidad (a cargo del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores); los viceministerios (de Relaciones Exteriores y de Asuntos Multilaterales); direcciones geográficas y multilaterales, derivadas de los viceministerios, respectivamente; la Secretaría General; las misiones diplomáticas y consulares de Colombia acreditadas en el exterior; y, demás oficinas asesoras y de coordinación.

Los dos primeros decretos mencionados, a pesar de evidenciar una clara demarcación de la agenda geográfica y temática en la que la política exterior colombiana se formula, ejecuta y evalúa, tal y como se analizó al finalizar el segundo punto del presente capítulo, no contienen los principios, valores ni los derroteros que la inspiran y la llenan de contenido material. Caso diferente al Decreto-Ley 274 de 2000, esta vez expedido por las facultades extraordinarias que el Presidente está en posibilidad de solicitar al Congreso de la República gracias al artículo 150, numeral 10 de la Constitución “para expedir normas con fuerza de la ley cuando la necesidad lo exija y la conveniencia pública lo aconseje”.

Dicho decreto entrará a regular al Servicio Exterior de la República y a la Carrera Diplomática y Consular en el que, si bien se incorporan los “principios rectores” que orientarán la función pública en ambos temas, tan solo hace mención de la cooperación, la solidaridad, el respeto a la dignidad humana, la soberanía nacional y los “intereses de la colectividad nacional” como contenido material del Servicio Exterior, la Carrera

Diplomática y Consular y por relación, de la política exterior colombiana. Será de esta manera como volvemos al mismo punto: será entonces el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico Sectorial y el Plan Estratégico Institucional los únicos referentes normativos que contienen los lineamientos concretos de la política exterior de Colombia mediante los seis objetivos señalados al finalizar el tercer punto del presente capítulo, meramente enunciativos y generales, que marcan el rumbo del país en sus relaciones internacionales a partir del gobierno de Juan Manuel Santos y que serán objeto de un estudio comparativo en los próximos capítulos.

CAPÍTULO IV. COHERENCIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA: INTERESES NACIONALES E INTERESES COYUNTURALES DETERMINANTES

1. Introducción

El contexto internacional y el contexto colombiano, en términos políticos, diplomáticos, económicos, sociales y culturales, se ha transformado constantemente. Nuevos actores, nuevas características estructurales, nuevas reglas y nuevas necesidades han requerido de nuevas formas de explicar la dinámica internacional y de repensar a la política exterior, sin desconocer unos objetivos que, podríamos afirmar se nos presentan como inmutables e inherentes a la propia supervivencia de los Estados. Y decimos Estados porque finalmente nuestro estudio hace referencia al colombiano, analizando a su política exterior bajo determinados supuestos y circunstancias de tiempo y de espacio. En palabras de Keohane y Nye: “la propia naturaleza de la política mundial está cambiando (...) vivimos en una era de interdependencia” (Keohane y Nye, 1988: 15). También lo decía Celestino del Arenal en su estudio sobre la nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: “debemos empezar a pensar e interpretar la sociedad mundial en términos diferentes a los dominantes hasta ahora, lo que supone elaborar nuevas teorías explicativas (...) de ofrecer soluciones a los problemas de esa sociedad mundial” (Del Arenal, 2002: 82).

Ahora bien, siguiendo con nuestro objetivo de establecer si la política exterior de Colombia, entre 1991 y 2014, ha sido de Estado o de gobierno y si la diversificación de su agenda temática y geográfica puede ser considerada como uno de los condicionantes esenciales para que esta sea concebida como el resultado de unos intereses nacionales de largo aliento, analizaremos cada una de las cinco administraciones que han ostentado el poder en el país: César Gaviria Trujillo (1990-1994), Ernesto Samper Pizano (1994-1998), Andrés Pastrana Arango (1998-2002), el primer octenio presidencial colombiano de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón, del que estudiaremos su primer período en la Casa de Nariño, de 2010 a 2014. Lo haremos tomando en cuenta en qué medida la actuación de Colombia en el ámbito exterior, ha perseguido sus intereses nacionales y coyunturales, describiendo los

principales temas alrededor de los cuales se desarrolló la agenda de política exterior y su coherencia con ellos.

La coherencia será entendida como la relación existente entre lineamientos y actuaciones en el plano exterior, así como la ponderación entre valores y principios y resultados de la política exterior. Así, una política exterior es coherente cuando logra ser consistente, eficaz y creíble, en cuanto formulación estructurada y sólida, implementación planeada y sistemática y concertación conjunta entre fuerzas políticas y otras intervinientes. Entendida entonces como una coherencia de carácter vertical, la política exterior colombiana será estudiada de acuerdo con los temas propuestos para ella y las acciones emprendidas para ello, así como los resultados obtenidos a favor del Estado. También como una coherencia vertical, analizando las continuidades e interrupciones que permiten establecer si la política exterior de un periodo presidencial es evaluada por el siguiente y si los proyectos establecidos siguen siendo desarrollados, suspendidos de acuerdo a estudios de viabilidad y conveniencia o sustituidos por unos completamente nuevos.

Como se constatará en páginas posteriores, la política exterior, aunque utilitarista, será coherente con las principales necesidades derivadas de la lucha del conflicto armado interno y sus consecuencias (es decir, tendrá coherencia vertical), pero se formulará e implementará de forma diferente, aunque con objetivos similares (es decir, tendrá una coherencia temporal y vertical parcial)¹⁸.

2. Intereses nacionales del Estado colombiano: del Realismo a la Interdependencia Compleja

Con el propósito de efectuar un análisis de la política exterior colombiana de 1991 al 2014, identificaremos los temas más relevantes en las agendas creadas por cada uno de los cinco gobiernos en el poder y la relación de aquellos con los intereses nacionales y coyunturales del Estado colombiano. Para ello, retomaremos el concepto de interés nacional, estudiado en el Capítulo II y analizaremos los nuevos elementos que nos traen

¹⁸ Según la Fundación para las Relaciones Exteriores y el Diálogo Exterior -FRIDE- (2006), en el año 2000, la OCDE clasificó la coherencia en tres grupos: coherencia horizontal: esto es, cuando las distintas políticas se complementan las unas a las otras con el fin de minimizar las incongruencias; coherencia vertical: que persigue la congruencia de los resultados de las políticas con las intenciones de las mismas; y por último, coherencia temporal que asegura la perduración en el tiempo de la eficacia de las políticas aplicadas en un momento determinado.

las ideas consignadas en la Interdependencia Compleja de Robert Keohane y Joseph Nye. Según Keohane y Nye, la interdependencia está caracterizada por tres elementos: la existencia de unos canales múltiples, que conectan a las sociedades; la ausencia de jerarquía de los temas; y, el papel atenuado o ausente de la fuerza militar cuando entre los gobiernos de una región predomina la interdependencia compleja, construcción ideal que los autores consideran opuesta a la de los realistas políticos (Keohane y Nye, 1988: 41).

Los canales múltiples se evidencian en tres niveles: el interestatal, el transgubernamental y el transnacional. Para Keohane y Nye (1988), el nivel interestatal fue posicionado como el único marco de interacción en el plano de la política internacional en el que los Estados actúan como unidades. No obstante, los Estados no siempre actúan de dicha forma. Si bien los funcionarios que componen el aparato estatal persiguen intereses públicos, por acción u omisión, siempre mantienen abiertos y en constante utilización canales de comunicación, diálogo, debate y concertación con funcionarios públicos -y privados- de otros Estados, agencias de servicio exterior y con élites no gubernamentales. Ejemplo de ellos, son los múltiples acuerdos interinstitucionales celebrados por Ministerios de varios Estados que, actuando como parte del Estado, adelantan una gestión con otros funcionarios gubernamentales o no gubernamentales pero que inciden en el funcionamiento del gobierno, de manera “desconcentrada”; de ahí el nivel transgubernamental. El nivel transnacional se manifestará en la acción de las empresas, bancos y organizaciones multinacionales que, por ejemplo, tienen un peso importante en las relaciones comerciales entre los Estados y, por lo tanto, afectan la toma de decisiones de sus gobiernos.

La ausencia de jerarquía temática de la política internacional también se evidencia en nuestro caso de estudio. Para la política exterior colombiana del período investigado, “la alta política” de los asuntos de seguridad militar claramente no es relevante, o por lo menos no en los términos de la teoría realista. Aunque el tema de la lucha contra el narcotráfico implica la seguridad del Estado colombiano, esta situación debe ser analizada de adentro hacia afuera, no de afuera hacia adentro: las guerrillas, el narcotráfico y la violencia han sido un problema de orden público interno, que, aunque tiene un alcance transnacional, no implica a la defensa externa del Estado (por lo que, aunque se trata de asuntos sobre intereses duros, no se consideran de la “alta política”

en el marco de realismo de las relaciones internacionales). De otro lado, tendríamos que ponderar en qué medida la existencia de las guerrillas -y sus acciones- en Colombia han puesto en peligro la supervivencia del Estado; sin embargo, la propia existencia de ellas y su impacto, más allá del político, estaría fuera del estudio realista en el que la interacción es exclusivamente interestatal, desconociendo los nuevos actores nacionales e internacionales de los años noventa y, por supuesto, de la actualidad.

La tercera característica de la interdependencia compleja debe ser analizada ante el contexto histórico en el que la teoría del realismo de Hans Morgenthau (1986) fue escrita, en especial, respecto a qué tipo de Estados se estaba describiendo con ella. En primer lugar, la Guerra Fría motivó a Morgenthau (1986) a pensar en Estados conflictivos por naturaleza, en busca del poder. La garantía de la supervivencia de los Estados de finales del siglo XX, como actores únicos en el Sistema internacional, por medios militares, resultaba apenas lógica. En adición, serían los Estados desarrollados en quienes podía recaer dicho comportamiento. Por lo anterior, países como Colombia, no serían sujetos de análisis por su baja o nula injerencia en los asuntos mundiales.

La evolución de la política exterior colombiana, por lo tanto, deberá ser analizada bajo teorías que logren explicar a la política mundial con las condiciones que sobrevinieron después de este período de tensión y disuasión permanente. Es así como los medios militares no son los únicos instrumentos que, para el periodo en estudio, garantizaron la supervivencia del Estado colombiano. Al contrario, sería la integración política, económica, los canales diplomáticos, el fortalecimiento de escenarios multilaterales y la actuación pacífica en el marco del derecho internacional, en el que el país se ha movido durante los últimos años.

Además, problemas de la política interna, aunque relacionados con la esfera externa, requirieron de mayor atención en aquellos años: el narcotráfico, el orden público interno, el desarrollo, la deuda externa, la liberalización comercial, la delimitación fronteriza, la protección de los derechos humanos, la creación de mecanismos para la protección del medio ambiente y, por supuesto, la consecución de la paz.

2.1. Coherencia de la política exterior colombiana ante sus intereses nacionales y coyunturales

2.1.1. Administración César Gaviria Trujillo (1990-1994)

La época de los noventa trajo consigo una serie de cambios significativos para Colombia, tanto en los ámbitos de la política y la economía como en las esferas interna y externa. El entonces presidente César Gaviria Trujillo llegaba al poder tras la muerte del líder y candidato presidencial del Partido Liberal, Luis Carlos Galán Sarmiento, asesinado por orden de los narcotraficantes José Gonzalo Rodríguez Gacha y Pablo Emilio Escobar Gaviria¹⁹ y el país iniciaba su tercera década de conflicto interno que había llevado a que los grupos armados aumentaran su influencia en la esfera local y se presentara un creciente número de asesinatos, secuestros y amenazas que recaían en dirigentes políticos, funcionarios del Estado y civiles en general (Echandía, 2001). La violencia, ocasionada principalmente por los fenómenos del narcotráfico y las guerrillas, condicionaba a la actividad política en todos los niveles del territorio colombiano y el rol de los alzados en armas era de intervención en los procesos de elección de los gobernantes locales hasta tal punto que, según Camilo Echandía Castilla (2001), determinaban a quienes debían favorecer los nombramientos, los contratos, las inversiones físicas y los programas sociales.

En este escenario, la administración del presidente Gaviria estuvo caracterizada por dos procesos de apertura: el primero, a nivel económico del sector externo y el segundo, político, derivado de una sustitución constitucional con implicaciones en las relaciones internacionales del país. Diego Cardona analiza esta tendencia generalizada de los líderes latinoamericanos de la época que tenía como objetivo principal el de modernizar a sus Estados y adaptarlos a las nuevas estructuras del Sistema internacional que dejaba atrás la bipolaridad. Para el caso colombiano, la apertura económica implicó una política de reducción de aranceles; estableció la desaparición de algunos obstáculos no arancelarios al comercio con la eliminación de la denominada licencia previa, la

¹⁹ Según el entonces miembro del Cartel de Medellín, Jhon Jairo Velásquez Vásquez, alias “Popeye”, “Rodríguez Gacha y Pablo Escobar tomaron la decisión de matar a Galán. No personalmente a nombre de ellos sino a nombre de los Extraditables. (...) En esa reunión Escobar tomó la decisión de que fuera el grupo de él el que mate a Galán. Así terminó la reunión. Nosotros nos fuimos de la finca del Mexicano a una 'caleta' cerca de la finca Nápoles, llamada Marionetas”. Véase Revista Semana (1996). Así matamos a Galán. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/asi-matamos-galan/30505-3> (Consultada el 11 de abril de 2016).

excepción y las cuotas a las importaciones; y dio paso a la aplicación de políticas monetarias y fiscales encaminadas a la terminación del “dólar negro” con el fin de permitir la cotización libre, así como de mejorar de las condiciones de las inversiones extranjeras (Cardona, 1992).

A pesar de identificar a la década de los noventa con este proceso de apertura, autores como Ricardo Castaño resaltan la importancia de las directrices del gobierno anterior, comprendido entre 1986 y 1990, en cabeza del expresidente Virgilio Barco Vargas. Sería así como, para finales de los ochenta, se hicieron todos los preparativos para iniciarla, de tal manera que se ajustara casi a un plan de gobierno, posible de desarrollar en escasos cuatro años (Castaño, 2002). En adición a la plataforma creada con Barco, los cambios del Sistema internacional acelerados por la caída del esquema de la Unión Soviética, obligaron a los dirigentes colombianos a repensar a la economía colombiana que requería, de manera urgente, estar en armonía con las nuevas dinámicas del capitalismo triunfante.

La política de desarrollo del presidente Gaviria, de la que siempre se ha desprendido la política exterior colombiana, fue bautizada con el nombre de “La Revolución Pacífica”. El Plan Nacional de Desarrollo de 1990-1994 se erigió con el cambio en la organización de Colombia de un Estado social y democrático, de derecho, aun Estado social, democrático y participativo que pretendía “la búsqueda de una Colombia más democrática y más representativa, en la modernización funcional de la Administración y en hacerle ante la aguda crisis institucional (...) cuyo telón de fondo es la violencia recurrente y la alteración crónica de la paz pública” (Pabón, 1993: 161-208). Evidencia de la vinculación de la esfera interna con la externa, así como de la desarticulación de la política exterior colombiana de otros niveles diferentes al ejecutivo, el plan de desarrollo del primer cuatrienio de los noventa fue pensado desde arriba, tal y como lo afirma Castaño al constatar la sujeción del gobierno nacional a las fórmulas de desarrollo neoliberales impartidas por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sin tener en cuenta la situación real del resto de colombianos, de los cuales una gran parte están sumidos en la pobreza -17 millones de pobres según el censo de 1993- (Pabón, 1993).

Según Castaño, el neoliberalismo condujo a la implementación de nuevas estrategias económicas a las nuevas condiciones del desarrollo sin tener en cuenta sus avances en

materia de industrialización ni la situación específica de países en vías de desarrollo como Colombia. Sin embargo, estas nuevas recomendaciones que se derivaron del Consenso de Washington, de 1989, desconocen las políticas comerciales e industriales intervencionistas que utilizaron los países hoy desarrollados cuando se encontraban en la fase de crecimiento acelerado. Esta tesis defendida por el profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Ciencias Políticas de la Universidad de Cambridge, Ha-Joon Chang, afirma que países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia, Suecia, Países Bajos y Japón, promovieron sus nacientes industrias con el objetivo de alcanzar a las economías de primera línea y así defender sus intereses nacionales en este ámbito. Con la llamada “patada a la escalera” (Chang, 2002) Chang subraya que las formas concretas que adoptaron esas políticas y el énfasis que cada una ponía en unos u otros aspectos fueron diferentes de unos países a otros, pero no se puede negar que los países hoy desarrollados utilizaron activamente ese tipo de políticas (Chang, 2002).

En cuanto al proceso de apertura político, la construcción de la nueva Constitución Política de Colombia que se materializaría gracias a la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, en 1991, compuesta por un amplio número de sectores del país, introdujo grandes cambios políticos, económicos y administrativos²⁰. Según Cardona, los principales avances en política internacional se concretaron en el mandato constitucional integracionista hacia América Latina y el Caribe, el fortalecimiento de los mecanismos de recepción de tratados y convenciones internacionales en la legislación nacionales y la posibilidad para que se deleguen facultades gubernamentales en instituciones latinoamericanas de integración económica. Como analizamos en el Capítulo II, en el aparte sobre el fundamento constitucional de la política exterior colombiana, la Carta Política vigente para el país, además de aumentar de 210 a 380

²⁰ Como lo anota María Elvira Pabón (1993:167), las elecciones presidenciales de 1990 estuvieron acompañadas por un acontecimiento sin precedentes en la historia política de Colombia. La inclusión de una papeleta -adicional al tarjetón de votación presidencial- decidiría la conformación o no de una Asamblea Nacional que tuviera la facultad de redactar una nueva Constitución Política para Colombia, con la siguiente pregunta: “para fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria de una asamblea constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la constitución política de Colombia?”. Según Pabón, “Fue significativa la respuesta popular a esta iniciativa, con una votación abrumadora (cinco millones de votos) (10). El nuevo presidente de la República, el liberal César Gaviria Trujillo, teniendo como base el acuerdo político sobre la Asamblea Constituyente alcanzado por las formaciones políticas (Partido Liberal, Acción Democrática M-19, Partido Social Conservador, Movimiento de Salvación Nacional y Unión Patriótica) y, aprovechando el estado de sitio, promulgó el Decreto 1.926, mediante el cual convocaba a una Asamblea Constituyente”.

artículos (más disposiciones transitorias), incluyó el Capítulo 8 “de las Relaciones Internacionales” y, en dos artículos (9° y 227), priorizó geográficamente la agenda de política exterior colombiana en una tendencia hacia al *Respice Similia* del que hicimos referencia al abordar los condicionantes de la política exterior de los Estados de ese mismo capítulo.

Por otra parte, Diego Cardona resalta la institucionalización de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE) en la Constitución de 1991 que “podría permitir una política externa en la cual las líneas centrales operen sobre la base del consenso entre los partidos políticos. Se trata aquí de crear las condiciones de una política exterior sobre una base más democrática y de obtener un consenso mínimo en asuntos cruciales” (Cardona, 1992: 3). Sin embargo, su efectividad se ha limitado a su propia composición. Fue precisamente en este periodo presidencial en el que fue expedida la Ley 68 de 1993, “por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia”, modificada por la Ley 955 de 2005. La CARE está conformada por los expresidentes elegidos por voto popular -los que acepten la postulación-, doce miembros elegidos de los integrantes de las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso de la República (tres por el Senado pleno con sus respectivos suplentes y tres por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes) y dos miembros designados por el Presidente de la República. Por lo anterior, la orientación política de los diferentes núcleos de poder dentro de la CARE podría afectar las recomendaciones que deriven de ella en los temas que legalmente se le han encargado:

1. Política Internacional de Colombia
2. Negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos.
3. Seguridad exterior de la República.
4. Límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental.
5. Reglamentación de la Carrera Diplomática y Consular.
6. Proyectos de Ley sobre materias propias del ramo de Relaciones Exteriores²¹.

²¹ Véase a la Ley 68 de 1993, expedida por el Congreso de la República de Colombia, “por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia”, artículo 3.

En este sentido, Oscar Granados, en su análisis sobre la institucionalidad y la competitividad de la política exterior colombiana, retoma la función consultiva de la CARE para la Presidencia de la República y considera que ésta puede ser eje fundamental en el direccionamiento estratégico de la política internacional, si tiene una mayor profundidad en sus propuestas y se fundamenta bajo los parámetros institucionales de la política exterior y no bajo las diferencias partidistas o políticas de sus miembros (Granados, 2012: 184). Granados defenderá a la institucionalidad y al equilibrio de la política exterior, como parámetros esenciales, en los que los expresidentes de la República, los congresistas y otros miembros puedan apoyar la visión de largo plazo de la política exterior colombiana a través de esta Comisión.

Desde otra perspectiva, podríamos analizar que, a pesar de la composición mayoritaria del poder legislativo de la CARE o la opinión académica que podría recaer en las dos personas nombradas presidencialmente, la decisión final le seguirá correspondiendo al ejecutivo y a las potestades decisorias en cabeza del Presidente de la República. Fredy Barrero, al analizar el papel de los partidos políticos en la política exterior de Colombia, hace referencia a este hecho afirmando lo siguiente: “antel carácter consultivo que imprime la Ley, las posiciones de los partidos políticos no son vinculantes y, por ende, no revisten mayor trascendencia para la toma de decisión del Presidente de la República, más allá de la que éste le quiera dar. Adicionalmente, el que sea vinculante implica que el ejercicio de *accountability* que puedan llegar a ejercer los partidos políticos respecto a sus posiciones en la Comisión Asesora dependerá de la publicidad que permita el Presidente de la República” (Barrero, 2012: 227-249).

Dejando claro el contexto anterior, de transformaciones tanto económicas como políticas, podemos señalar que la política exterior de la administración de César Gaviria Trujillo giró en torno a tres temas principales: comercio exterior, integración y narcotráfico, en adición a la aparición de una agenda que, podríamos considerar como secundaria, en derechos humanos y en medio ambiente. Recordando los planteamientos de Hans Morgenthau (1990) sobre el interés nacional, su elemento inmutable está claramente identificado en las prioridades de la política exterior de los primeros años de los años noventa: el comercio exterior será un tema alineado a la búsqueda del bienestar económico; la lucha contra el narcotráfico hace parte de la defensa por la seguridad del Estado y de la región; y la integración y actuación de Colombia en escenarios

multilaterales reafirmará su independencia política y requerirá la actuación articulada de todas las instituciones gubernamentales legítimas y reconocidas, por la comunidad internacional, como representantes del Estado colombiano.

a. Comercio exterior

El comercio exterior será el primero de los temas que analizaremos dentro de la agenda de política exterior colombiana del gobierno Gaviria Trujillo, a la luz de su coherencia con los intereses nacionales del país. El enfoque hacia el comercio derivó de la necesidad del país en abrirse económicamente, en consonancia con los cambios del modelo económico occidental y triunfante al término de la Guerra Fría. Diego Cardona llama la atención sobre las experiencias de las grandes economías exportadoras que nos han enseñado que el comercio exterior es una porción de la economía internacional y ésta una parte a su vez de la política internacional general (Cardona, 1990). De ahí a que la función del comercio exterior deba ser asumida -o coordinada- por el Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de una estrategia de diplomacia económica definida. En el gobierno Gaviria, en consecución de los esfuerzos del gobierno Barco, se planteó una posible reorientación del Ministerio de Relaciones Exteriores hacia la promoción de actividades comerciales, a imagen de la cancillería brasileña (Dallanegra, 2012). Tales objetivos fueron planteados hasta tal punto que, autores como Luis Dallanegra, afirman la existencia de una política exterior con impronta de ‘política exterior comercial’, criterio seguido también por los gobiernos chilenos desde Augusto Pinochet en adelante.

En este mismo sentido, si analizamos el discurso de posesión del presidente César Gaviria, la internacionalización de la economía colombiana se planteó como un objetivo de primera línea, desde el comienzo del cuatrienio. Para Gaviria, la apertura era un proceso dinámico de modernización apoyado por el crecimiento de las exportaciones y destinado a garantizarnos un puesto en el mercado mundial. Exportar más, importar más y producir más harían más rica a la economía colombiana y, en consecuencia, se generaría más empleo. En efecto, ese es el camino que recorrieron las naciones devastadas por la guerra y que son hoy potencias industriales²². Para ello, se

²² Según el entonces presidente electo, “el proceso de internacionalización de la economía colombiana también nos exige enfocar nuestra política internacional de una manera más amplia y que tenga en cuenta nuestras prioridades económicas y comerciales. Colombia ha modificado su comportamiento internacional durante los últimos gobiernos, gracias a lo cual el país ha diversificado sus relaciones y ha

anunció en su momento la modificación del régimen de inversión extranjera; la creación de estímulos a la inversión privada; la transformación de Proexpo en un banco de exportaciones (creado en 1967 como un banco de fomento para promover las exportaciones mediante el financiamiento, la promoción y el transporte de las mismas); las modificaciones al funcionamiento del entonces Instituto Colombiano de Comercio Exterior (cuyas funciones pasaron en el año 2000 al hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo); la modernización del sistema de transporte terrestre y del sistema de puertos; la recuperación de la red ferroviaria; la reducción de las tarifas aéreas y marítimas; y la reforma del Estatuto Cambiario, en aras de desarrollar al comercio exterior y procurar estabilidad cambiaria.

Para el gobierno de “la apertura económica” el proceso de internacionalización de la economía permitiría concentrar esfuerzos de la política internacional en la priorización que requería el comercio exterior y la diversificación de sus aliados en este ámbito. La diversificación geográfica sería un objetivo apenas lógico en la consecución de este proceso. El discurso de posesión también se trazó una agenda en la que el comercio se encontraba presente en varios de los temas propuestos. El presidente Gaviria expresó entonces que, de la agenda de la Cancillería colombiana harían parte el narcotráfico, los derechos humanos, la deuda externa, el comercio, el desarrollo económico, la internacionalización de la economía y la protección del medio ambiente. Para ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores se propuso adelantar dos procesos: uno a nivel interno y otro a nivel externo, tal y como se evidencia en la Memoria al Congreso de la República del primer año de gobierno. A nivel interno, la Cancillería pretendía ejercer la función de coordinación de los Ministerios del área económica con el fin de dar cumplimiento con la meta de internacionalizar a la economía del país y para armonizar las necesidades y potencialidades del sector productivo; a nivel externo, la Cancillería coordinaría a todas las representaciones de Colombia en el exterior, así como a las oficinas comerciales del entonces Ministerio de Comercio Exterior, del Banco de Comercio Exterior (creado en este periodo presidencial para diseñar y ofrecer nuevos instrumentos, financieros y no financieros, para impulsar la competitividad, la productividad, el crecimiento y el desarrollo de las micro, pequeñas, medianas y

ganado autonomía frente a los grandes poderes”. Véase el discurso de posesión del presidente César Gaviria Trujillo, 7 de agosto de 1990. Aparte pertinente a la internacionalización y a la política exterior colombiana. En: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/69/index.php?id=69> (Consultado el 13 de abril de 2016).

grandes empresas colombianas, ya sean exportadoras o del mercado nacional), la Federación nacional de Cafeteros y la Corporación de Turismo (Memorias al Congreso, 1990-1991).

Los procesos mencionados hicieron parte de una estrategia para crear una “política exterior moderna y eficiente” con la que el país estuviese preparado para satisfacer las necesidades e intereses que traería el siglo XXI. En este sentido, los propósitos de coordinación en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores que, protegían los intereses comerciales del país, se tuvieron que adecuar a la ola reformista que la administración Gaviria llevó a cabo y que incidió radicalmente en el proceso de internacionalización de la economía colombiana: la reforma al comercio exterior, la reforma cambiaria, la arancelaria, a la inversión extranjera y la reforma portuaria, trajeron grandes cambios a la economía *ad intra* y *ad extra* del país.

Ahora bien, aunque las reformas mencionadas buscaron una renovación política y económica, éstas no dejaron un balance positivo, por lo menos en algunos sectores como el primario (del que Colombia ha y sigue dependiendo). Según Castaño, la reforma al comercio exterior pretendió aumentar el ingreso de productos extranjeros al país e internacionalizar los colombianos, pero sin la implementación de nuevas tecnologías o estrategias competitivas para la industria colombiana de la época; con la reforma cambiaria, se proyectó una estabilización de la economía, aunque, con las medidas tendientes a detener el aumento del precio del dólar, se reportaron grandes pérdidas en el sector agrícola, especialmente para los caficultores, sector que para el año 1990 “salvaría” el crecimiento económico con un punto porcentual del PIB del año (El Tiempo, 1990); la reforma arancelaria, también permitiría un aumento de productos provenientes del extranjero, con el inconveniente de un bajo control de las autoridades competentes y una consecuente crisis de competitividad de subsectores de Colombia, como el textilero; la reforma a la inversión extranjera tuvo como resultado el aumento de capitales provenientes, por ejemplo, de Francia e Inglaterra en yacimientos carboníferos como el Cerrejón, Cusiana y Cupiaga; y la reforma portuaria, que solo logró la privatización de Puertos de Colombia, no produjo cambios en la efectividad de sus operaciones (Castaño, 2002).

El panorama sería negativo y las cifras lo demostraron. Por una parte, la balanza comercial pasó a ser deficitaria desde 1993, año en el que las exportaciones fueron de

7.123 millones de dólares, superadas por las importaciones que sumaron 9.089 millones de dólares (ANDI, 2017). Por otro, y para este mismo año, la depresión del sector agrícola llevó a la economía colombiana a un estado de recesión, entre otras razones, por el desmonte de los altos niveles de protección del sector, sumado a los bajos precios internacionales, así como por la erradicación de 40.000 hectáreas de cultivos que produjo una gran baja en su producción equivalente al 9.9 % en la cosecha cafetera, también como consecuencia de la propagación de la broca y el bajo precio interno. Al café de Colombia le había afectado la broca y la “broca” no se iría del panorama exportador colombiano en el que el café, luego de tener una participación del 5,3% del PIB total de 1991 (Cárdenas, 1993), ha pasado a ocupar tan solo el 0,86% del mismo (Revista Dinero, 2013). Pese a este balance, el Centro para Asuntos Internacionales de Barcelona resalta aspectos positivos en el ámbito del comercio exterior colombiano. Según el CIDOB (sf), el cuatrienio de Gaviria presentó un balance mayormente positivo, por lo menos en las macromagnitudes; todo ello se tradujo en una tasa media decrecimiento anual del 4% del PIB, con una inflación, eso sí, elevada, en torno al 26%. Además, la deuda externa se mantuvo congelada en algo más de 17.000 millones de dólares gracias al Plan Brady acordado por el Gobierno de Estados Unidos y el FMI.

En adición al Plan Brady, destacamos la influencia de “*The Enterprise for the Americas Initiative*” (Iniciativa para las Américas) formulada por el presidente George Herbert Walker Bush de los Estados Unidos, el 27 de junio de 1990, en el proceso de apertura económica de Colombia y en sus relaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos que desembocarían, más de veinte años después (2012), en la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre los dos países. Dicha iniciativa fue propuesta para establecer una asociación de amplia base para la década de los noventa e impulsar en la región los programas de reforma orientados hacia el mercado, que son la clave del crecimiento económico sostenido y de la estabilidad política (Borja, sf). Rodrigo Pardo (1990) ya hacía referencia a la disposición del gobierno colombiano luego del anuncio hecho en los jardines de la Casa Blanca a las misiones diplomáticas de los países de América Latina y del Caribe: el país, veía con buenos ojos la iniciativa de Bush, porque considera que, por primera vez en muchos años, se plantea por parte de Estados Unidos una iniciativa de importancia que gira alrededor de temas económicos, y no de temas de defensa, de seguridad o de alianzas militares (Pardo, 1990). Según Pardo (1990), la “Iniciativa para las Américas” le permitiría a Colombia tratar asuntos como la

liberación del comercio, la deuda externa y la inversión extranjera. La respuesta del expresidente César Gaviria lo confirmó: el 26 de septiembre de 1990, el mandatario acogió oficialmente la propuesta del presidente norteamericano, George Bush, de establecer una zona bilateral de libre comercio y (...) escogió al opulento hotel Trump Plaza para lanzar un complemento a la Iniciativa de las Américas (El Tiempo, 1990).

Fue precisamente el nivel comercial externo el que presentó un mejor balance y en el que Colombia tuvo un desempeño mucho más acorde con la defensa de su interés nacional en la búsqueda del bienestar económico para el país. Álvaro Tirado lo expone en su estudio sobre los cambios de la política exterior colombiana de los últimos años de los ochenta y primeros de los noventa, tiempo en el que Colombia fue parte del Grupo de Contadora (que luego se transforma al Grupo de los Tres), integrado junto con México y Venezuela. Tirado resalta que el Grupo de los Tres (G-3) se fortaleció durante el período Gaviria Trujillo, en términos políticos y económicos, gracias al objetivo de consolidar la democracia en el Caribe y Centroamérica y continuar con los procesos de modernización de los Estados latinoamericanos (Tirado, 1996). Mauricio Reina concuerda con Tirado anotando que el G-3 también pretendió constituir un eje económico con los países del Grupo, que figuran entre los más ricos en el continente en materia de recursos energéticos, siendo el resultado del nuevo impulso que se le ha dado a la integración regional en Latinoamérica como un complemento a la política de apertura económica emprendida, desde finales de los años ochenta, por la mayor parte de los países de la región (Reina, 1994).

A pesar de los avances obtenidos con la firma del Tratado de Libre Comercio al interior del Grupo, a finalizar la administración Gaviria, autores como Socorro Ramírez afirman que, por lo menos en sus primeros años de formulación y conformación, el G-3, más que réditos comerciales, aumentó su capacidad propositiva y negociadora en diversas instancias regionales e internacionales en las intervenciones de los miembros del G-3 en el Grupo de Río, en el conflicto ecuatoriano-peruano, en la discusión acerca de la reforma de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y en la Comisión de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos o en la Comunidad Económica Europea (CEE) a propósito de las cuotas de banano procedentes de América Latina (Socorro, 2002). Por lo anterior, el gobierno Gaviria también utilizó los escenarios de integración

económica para fortalecer su presencia en la región y ganar espacios para Colombia, país líder en apertura comercial y promotor de procesos que permitieran cohesionar a América Latina en torno a los objetivos de desarrollo a partir de este ámbito.

b. Integración

La integración será el segundo tema que estudiaremos dentro del análisis de la coherencia de los intereses nacionales de Colombia en la planeación y desarrollo de su política exterior, durante la administración del expresidente César Gaviria Trujillo. Según autores como Sharon Ahcar, Oriana Galofre y Roberto González Arana (2013), históricamente se ha demostrado que la primera razón por la cual una parte está dispuesta a interactuar con otra, es por motivos económicos. Además, el comercio y el intercambio, específicamente, han sido el motor por excelencia de estos acercamientos entre actores del Sistema internacional. Por lo anterior, los procesos de integración que Colombia inició en la primera etapa de los años noventa sirvieron como herramienta para fortalecer su inserción en la economía regional y global, continuar con su apertura comercial y así avanzar en los principales derroteros de su política exterior. La integración política y la integración económica serían dos propósitos estrechamente ligados, en los que el país se destacó en varios escenarios tales como el de las Cumbres Iberoamericanas, la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Grupo de Río (que heredaría sus objetivos a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños - CELAC-) y el Grupo Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones -CAN-). Finalmente, la firma del Tratado del Grupo de los Tres (G-3) se daría para el gobierno Gaviria, pero su vigencia se dio a partir de la administración de Ernesto Samper Pizano, por lo que será objeto de estudio en líneas posteriores.

El 14 de junio de 1994, la ciudad colombiana Cartagena de Indias fue la anfitriona de la IV Cumbre Iberoamericana, luego de las realizadas en años consecutivos y anteriores en México (1991), España (1992) y Brasil (1993). Serían el comercio y la integración, como elementos del desarrollo regional, las temáticas principales de esta Cumbre. Colombia, como país organizador, tuvo un papel protagónico en el desarrollo del objetivo central desde el mismo instante de las palabras introductorias del presidente César Gaviria: “pienso en las Américas integradas de norte a sur -de lo cual la gran zona de libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia será apenas una importante expresión-, y en verlas, como a Europa, unidas no solo en lo económico, en lo

científico y tecnológico, y en lo político, sino además disfrutando de su rica diversidad cultural”²³. Colombia, haría de la Cumbre un escenario estratégico para apoyar la iniciativa estadounidense, país que no hace parte de este foro pero que ha tenido una vinculación comercial y política preponderante en la mayoría de los países del continente. Tirado apoya esta afirmación al argumentar que “las reuniones de los mandatarios, desde las cumbres iberoamericanas hasta las cumbres de presidentes que se hicieron para impulsar el TLC o la zona de libre comercio continental, también han modificado el panorama de la integración y de la cooperación internacional” (Tirado, 1996).

Como se explicó en páginas anteriores, la “revolución pacífica” de Gaviria, enmarcada en el proceso de apertura económica en estudio, pretendía mejorar las condiciones de desarrollo del país. Fue este el objetivo defendido por Colombia en el escenario Iberoamericano en el que, para su IV versión, y según Esther del Campo, los miembros decidieron prestar una especial atención a los temas económicos y su relación con el desarrollo con equidad, así como a evaluar el impacto que sobre éste último tienen la reactivación del comercio internacional, la integración regional y la tendencia hacia la globalización de la economía mundial (Del Campo, 2012). Del Campo también resalta el compromiso de los países de lado y lado del Atlántico de promover políticas encaminadas a dar cumplimiento a lo acordado en la Ronda de Uruguay (respecto a la liberalización de los mercados a nivel mundial, a las disposiciones arancelarias y a los derechos de propiedad intelectual), una relación birregional que se ha fortalecido con la creación de la CELAC y las reuniones con la Unión Europea con el fin de superar la precariedad en el control de sus respectivos territorios y mejorar las respuestas a las expectativas de sus sociedades en educación y empleo, ciencia y tecnología, integración regional, inclusión social, desarrollo sostenible, la problemática de las drogas, migraciones, los derechos humanos -en particular las problemáticas de género- y la inversión (Herrera, 2014).

Durante este periodo, Colombia también fue clave en uno de los procesos de integración regional más relevantes para el Caribe insular y continental: la Asociación de Estados del Caribe (AEC). El primer acercamiento de Colombia al Caribe, se dio a

²³ Véase el discurso del entonces presidente electo, César Gaviria Trujillo en el marco de la IV Cumbre Iberoamericana. En: http://cumbresiberoamerica.cip.cu/?page_id=1895 (Consultada el 15 de abril de 2016).

través del Grupo de Contadora²⁴ y gracias a la construcción de relaciones bilaterales con los países más importantes de la región, tal como lo habían hecho México y Venezuela algunos años atrás. Pero la tarea no ha sido fácil; la región es sumamente heterogénea pues está compuesta por más de 30 islas y varios países litorales, herederos de las especificidades culturales de sus diferentes colonizadores europeos, con quienes persisten fuertes vínculos políticos y comerciales. Esta situación convierte a los Estados caribeños en un puente entre regiones como Europa y Latinoamérica, del que Colombia podría beneficiarse para la proyección de su política exterior.

Cartagena de Indias sería de nuevo el lugar más apropiado para que la AEC naciera en el acontecer mundial. Los primeros pasos que llevaron a su creación se remontan a las recomendaciones hechas por la Comisión de las Indias Occidentales, creada en 1989 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM), con el objetivo de realizar consultas con organismos gubernamentales y no gubernamentales de habla inglesa de la Cuenca del Caribe para discutir mecanismos destinados a profundizar a la CARICOM. Posteriormente, en la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM y de los Presidentes del entonces G-3, se decidió crear una asociación que agrupase a todos los Estados de la Cuenca del Caribe. Tras un año de trabajo, el 24 de julio de 1994 se firma en Cartagena de Indias su Convenio Constitutivo.

El cambio de la definición que se había venido utilizando de “CARICOM-ampliado”, por la de “Gran Caribe”, se consolidó como un elemento aglutinador que ha regido la evolución posterior de la Asociación: un concepto político que ha propiciado el espíritu colectivo y la unidad entre los distintos países miembros en tanto define la inmensa área que bordea el Mar Caribe y pone de relieve sus características históricas, sociales y culturales comunes. Con esto claro, la AEC ha representado para Colombia, como para países como México o Costa Rica, una oportunidad para tener una mayor presencia en el Gran Caribe, “reclamando” su posición geoestratégica y geopolítica privilegiada en

²⁴ El Grupo de Contadora fue creado en 1983 por Colombia, México, Panamá y Venezuela para “hacer frente a la situación explosiva que reinaba en América Central y responder de manera ejemplar a una triple preocupación, a saber, poner fin a los terribles sufrimientos que padecían los pueblos de América Central a causa de los conflictos militares de sus países, defender el derecho de cada uno de ellos a la independencia y contribuir a la solución de una crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz en el mundo”. Véase UNESCO. El Grupo de Contadora. En: http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=9374&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Consultada el 15 de abril de 2016).

términos de capacidades materiales que les permitirían no solo jugar un rol mucho más protagónico en la región sino también aprovecharla como ruta de transporte marítimo y continental norte-sur. No obstante, y pese a los lazos históricos y culturales, hasta los años setenta el intercambio comercial de Colombia con Centroamérica y el Caribe fue marginal, y tan solo a comienzos de los años ochenta (al igual que en el caso mexicano), y únicamente en lo político, se inicia una actuación más destacada con el Grupo de Contadora, del que hicimos mención en páginas anteriores. Es así como la AEC se constituye desde aquella época como un mecanismo que, de ser aprovechado por Colombia, le permitiría un mayor acercamiento e intercambio comercial con el Caribe que basa su potencial como organismo unitario, justamente en la diversidad histórica, económica y cultural (El Tiempo, 1994).

Siguiendo con la integración latinoamericana y del Caribe, el Grupo de Río también sirvió de escenario para que Colombia ejerciera liderazgo en la región. La V Cumbre de este mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe (creado en Río de Janeiro, Brasil, el 18 de diciembre de 1986) fue organizada por Colombia y tuvo como primeros puntos de su declaración los de la situación económica e integración de la región. En esta declaración, los Estados se mostraron reconfortados por el estado de sus economías que, para 1991, mostraban tendencias positivas de crecimiento o recuperación de actividad, a pesar del debilitamiento del ritmo de expansión del comercio mundial. También rescataron que, en general, cedieron los procesos de hiperinflación o de inflación muy elevada, aunque persisten los procesos de inflación de dos dígitos en numerosos países (...) el ajuste fiscal tendió a consolidarse, tanto debido a nuevas estructuras tributarias, como la compresión de los gastos²⁵. El panorama parecía prometedor ya que, para aquel año, los flujos de capitales privados hacia la región habían aumentado y, algunos países, como Colombia, habían avanzado en la solución del problema de su deuda externa. En cuanto a integración económica, Colombia apoyó las negociaciones que para entonces se encontraban realizando México, Estados Unidos y Canadá para conformar una zona de libre comercio en el norte del continente, hecho que se vio reflejado finalmente en la Declaración.

²⁵ Véase la “Declaración de Cartagena de Indias” de la V Cumbre del Grupo de Río, celebrada el 3 de diciembre de 1991. En: http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004373-0-Declaracion_de_Cartagena_-_Conclusiones_V_Cumbre_del_G-Rio_-_03-12-1991.pdf (Consultada el 15 de abril de 2016).

Colombia afirmaba para aquella época que el Grupo de Río era para el país “un mecanismo de concertación regional, que le abre oportunidades para insertarse con mayores probabilidades de éxito en un Sistema internacional sectorizado por intereses económicos y políticos” (Memorias al Congreso, 1990-1991: 21). En este sentido, el país también se sirvió del G-Río en defensa de su interés nacional en cuanto a la situación fronteriza con la República Bolivariana de Venezuela. La ministra de Relaciones Exteriores de Colombia de entonces, Noemí Sanín de Rubio, dijo en la VI Cumbre del G-Río celebrada en 1992, Buenos Aires, que el Grupo de Río podría tener interés en promover una reunión de cancilleres y ministros de Defensa para analizar los diferendos limítrofes entre países de la región (El Tiempo, 1992). Tales declaraciones fueron realizadas al finalizar los dos días de deliberaciones de ministros y voceros diplomáticos de 13 países que estaban preparando la de jefes de Estado del siguiente año, realizada en Santiago de Chile. No obstante la iniciativa ministerial, la voluntad política de los Estados implicados no ha sido suficiente para resolver, mediante vías diplomáticas, el diferendo marítimo en el Golfo de Coquivacoa o “Golfo de Venezuela”. Las tensiones no resueltas desde finales del siglo XIX, en los que se expidió el Laudo Arbitral de la Reina María Cristina, una solución pacífica de esta disputa amarga se ha impedido hasta hoy, sobre todo porque el lado venezolano ha sido incapaz de imponer políticamente soluciones de compromiso (Guhl, 1997).

A nivel del área Andina, el Grupo Andino (posteriormente transformado en la Comunidad Andina de Naciones -CAN-) fue creado a iniciativa de Colombia, Chile, Perú, Ecuador y Bolivia, luego de la adopción del Acuerdo de Cartagena de 1969. Los Estados de la Cordillera de los Andes más México, habían intentado entre los años sesenta y setenta, crear la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) para liberalizar parcialmente sus mercados, sin resultados fructíferos, lo que llevó a estos cuatro países a buscar una alternativa de integración económica que estimulara sus mercados. Aunque Venezuela participaría activamente en todas las negociaciones del Acuerdo, no sería país firmante hasta 1973 (CAN, sf). En la Memoria de la Cancillería colombiana presentada al Congreso de la República, el ejecutivo aseguraba que Colombia había desempeñado un papel de gestor de la integración andina que, para 1969, le permitió convertirse en el primer mercado de la Subregión (MRE, 1990-1991). En adición, la Cancillería de Colombia subraya la buena gestión del país en la preparación del Protocolo de Quito, modificadorio del Acuerdo de Cartagena,

instrumento que introdujo la posibilidad de arreglos comerciales no estrictamente multilaterales entre los países miembros, flexibilizó las cláusulas de salvaguardia comercial y difirió los plazos para el cumplimiento de algunas desgravaciones y para la adopción de un arancel externo común (MRE, 1990-1991).

En este mismo sentido anotamos que la integración de Colombia con el mundo fue la más rápida para cualquier continente durante el período 1991-1993, según los cambios en los niveles de exportaciones e importaciones, medidas por su índice de apertura que se incrementó alrededor del 6% (Primo, Nogues y Rajapatirana, 1995). Lo anterior se debió a que Colombia, a diferencia de otros países de la región, redujo un programa de liberalización de cuatro años, que se realizaría entre 1991 y 1994, a 18 meses. Sería bajo el gobierno Gaviria en el que se darían las principales reformas para ello. Se estableció un régimen de comercio exterior basado en aranceles en los que las licencias previas (restricciones cuantitativas a las importaciones que implicaban un permiso especial) pasaron de ocupar el 60% de las posiciones arancelarias, en 1989, al 2,5% para 1993, además, el nivel promedio de los aranceles nominales cayó de 27%, en 1990, a 11,8%, en 1992, lo que evidenciaba una apertura del mercado significativa²⁶. En este escenario, autores como Sarath Rajapatirana (1995) han afirmado el liderazgo de Colombia en el grupo: tanto como fundador del Acuerdo de Cartagena, como gracias al programa arancelario adoptado para su liberalización unilateral, ejemplo tomado para la implementación del arancel externo común (AExC) del Grupo Andino. Además, Colombia indujo a los otros miembros del Grupo Andino a adoptar su sistema de bandas de precios agrícolas (Sistema Andino de Franjas de Precios).

Siguiendo con el Grupo Andino, uno de los principales logros que se dio durante la administración Gaviria Trujillo fue la definición de la Unión Aduanera Andina, resultado de la aprobación del AExC y del Sistema de Franjas de Precios aplicable a los principales productos agropecuarios, dos iniciativas fuertemente motivadas por Colombia. Según Germánico Salgado, con el perfeccionamiento anterior de la zona de

²⁶En adición, las tasas promedio de protección efectiva cayeron de 66,9%, en 1990, a 34% en el primer trimestre de 1991. El sesgo en contra de las exportaciones que resultaba de la protección neta de las importaciones también cayó de un rango de 48% a 62%, durante el período 1983-1990, a un rango entre de 24% a 16%, en el período 1991-1993. Finalmente, muchos de los subsidios existentes en cuanto a exportaciones fueron reducidos. Así, subsidios bajo Plan Vallejo (subsidios asociados con insumos importados usados en la producción de exportaciones) fueron reducidos de 9,7% en 1989 a 2,3% en 1991. Véase Rajapatirana, Sarath (2000). Colombia y el Grupo Andino: alternativas y desafíos. Coyuntura Económica. Vol. XXX, No. 1, marzo, pp. 83-106. Bogotá: Fedesarrollo.

libre comercio, en 1992, y la expedición de una serie de normas sobre eliminación de restricciones no arancelarias, subsidios y franquicias arancelarias, así como reglas sobre competencia comercial, culminó la estructuración mínima necesaria del mercado andino de productos. En este orden de ideas, Colombia tuvo en el Grupo Andino un escenario que le permitió continuar con dos objetivos: continuar con la apertura económica emprendida por el gobierno Gaviria y seguir integrándose con la región. Según se evidencia en el estudio de Roberto González Arana, las metas se cumplirían en términos de intercambio de Colombia hacia el grupo al considerar que, el comercio interregional andino mostró un ostensible crecimiento durante los años setenta: de una exportación de 92 millones de dólares en 1970, se logró ascender a 1.075 millones en 1979. Sin embargo, dichas exportaciones al interior del Grupo Andino sólo lograron alcanzar el 4,5% de las exportaciones totales en 1979 (González, 1999).

A pesar de la liberalización comercial y las reformas aprobadas, el sector externo de la economía colombiana no se diversificó y el grueso de sus exportaciones continuó dirigido hacia los Estados Unidos y Europa, socios tradicionales político-comerciales del país. Su vecindario, aunque bajo un proceso de integración económica en la etapa de Unión Aduanera, seguía sin ser prioritario para Colombia por lo que la diversificación geográfica en cumplimiento con intereses nacionales y mandatos constitucionales siguió siendo retórica. Según cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), las exportaciones colombianas hacia América Latina -en conjunto-, aunque crecieron durante el período 1990 a 1999, en comparación con el período comprendido entre 1980 y 1989, no suman ni siquiera el 50% de las exportaciones hacia países industrializados como los socios tradicionales en mención (DNP, 2001). Al respecto, Ramón Javier Mesa, Santiago Gallón y Karol Gómez concluyen que, en la participación de las exportaciones totales según destino económico, Estados Unidos es el primer país de destino, con un 38%, seguido por la Unión Europea, con un 23%, y Japón, con el 3% (Mesa, 2001). Aunque para los autores, la participación disminuyó con respecto a la década de los ochenta, países como Ecuador, Perú, Panamá, Brasil y nuestros vecinos del Gran Caribe, no tienen mayor incidencia en el grueso de nuestras exportaciones.

No obstante, la República Bolivariana de Venezuela fue uno de los países que se posicionó dentro de 1990 y 1994 como una excepción al descuido colombiano en su

región natural. Autores como Rodrigo Pardo nos permite analizar el caso de la relación bilateral entre Colombia y Venezuela, en el marco de la integración comercial de principios de los años noventa. Según Pardo, entre 1990 y 1992 el intercambio comercial se duplicó hasta superar los US\$1.000 millones; además, durante estos primeros años del gobierno Gaviria la frecuencia de vuelos entre las capitales aumentó de tres por semana a cuatro diarios y se abrieron nuevas rutas entre otras ciudades; bancos colombianos han recibido grandes inversiones venezolanas y han abierto oficinas sucursales en Caracas; se han hecho inversiones cuantiosas, de un país en el otro, en sectores como el petroquímico, la industria y los seguros y unas 100 compañías colombianas se han instalado en forma permanente en Venezuela (Pardo, 1993). Este excelente balance, estuvo apoyado en la creación de tres mecanismos para afianzar la relación bilateral en términos comerciales: el Consejo Empresarial Binacional, la adopción del Acuerdo de Maiquetía y la Comisión Negociadora y de Asuntos Fronterizos, derivados del marco para el tratamiento de las relaciones andinas, incluido en el Acta de Barahona y acordada por los presidentes de los cinco países del Grupo Andino, el 5 de diciembre de 1991, así como de la declaración bilateral del 30 de enero de 1991, en la que los mandatarios César Gaviria y Carlos Andrés Pérez se comprometieron a avanzar en la constitución de un espacio económico integrado entre ambos países (Pardo, 1993).

El primero de los mecanismos, el Consejo Empresarial Binacional, estuvo conformado por las principales entidades gremiales de Colombia y Venezuela, en agosto de 1992, y permitió a los gobiernos, durante nuestro período de estudio, contar con la colaboración inmediata de su asesoría en los esfuerzos de integración y cooperación económica binacional; el segundo, el Acuerdo de Maiquetía, los mandatarios de los países del Grupo de los Tres, con los beneficios del Acuerdo de Libre Comercio del Grupo, reiteraron su voluntad de intensificar los esfuerzos en la búsqueda de un espacio amplio de comercio e inversión entre los tres países, para reforzar las bases establecidas por los tres países en sus esquemas de desarrollo²⁷. Finalmente, la Comisión Negociadora y de Asuntos Fronterizos, uno de los resultados del Acta de San Pedro Alejandrino²⁸, del 6

²⁷ Véase el “Acuerdo de Maiquetía” adoptado en Maiquetía, Venezuela, el 11 de junio de 1992. Grupo de los Tres.

²⁸ Mediante esta Acta, los mandatarios de Colombia y Venezuela decidieron adoptar las metodologías de tratamiento y solución presentadas por los Altos Comisionados para cada una de las cuestiones pendientes entre los dos países que a continuación se enuncian: 1. Migraciones. 2. Cuencas hidrográficas. 3. Delimitación de áreas marinas y submarinas. 4. Ríos internacionales. 5. Demarcación y densificación

de marzo de 1990, giraron en torno a los diez puntos, entre los que la cooperación fue la base del diálogo en temas en los que no necesariamente habían acuerdo y que reflejaron que los intereses de cada país no eran los mismos, no obstante, y en palabras del expresidente César Gaviria, "con Venezuela lo que nos une es, y vale, más que lo nos separa" (Pardo, 1993: 6).

c. Narcotráfico

El problema del conflicto armado interno ha tenido como brazo derecho al narcotráfico, tanto para su financiamiento y como para expandir su control territorial de amplias regiones de Colombia. El gobierno de César Gaviria Trujillo, como sus antecesores, implementó una estrategia de lucha contra el tráfico ilegal de drogas denominada por Juan Gabriel Tokatlián (1999) como la "diplomacia por la neutralización". Según el MRE (1990-1991: 37), la política del gobierno estuvo basada en una concepción realista pragmática de los intereses nacionales en la que se deben distinguir los fenómenos del narcoterrorismo y del narcotráfico. La cabeza del ejecutivo haría ante esta problemática bajo la afirmación de que el narcotráfico se soluciona "mediante la acción conjunta de todos los países afectados, lo cual incluye, por supuesto, la reducción significativa de la demanda, control de precursores y sustancias químicas, y medidas contra el lavado de dinero.

El proyecto Gaviria tuvo el propósito de "deslindar el conflicto colombiano de las crisis en la Cuenca del Caribe y a contribuir al a paz en la zona" (Tokatlián, 1999: 351). Fue de esta forma como el país logró liderar, junto con México, Venezuela y España, la conformación del Grupo de Apoyo al proceso de paz en El Salvador en el que el entonces Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, medió en el acuerdo que ponía fin al conflicto, firmado en la sede de las Naciones Unidas entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN (Frente de Liberación Nacional), el 31 de diciembre de 1991. En adición al rol de Colombia en la finalización exitosa de las negociaciones que terminaron con el conflicto salvadoreño, el país fue llamado a conformar el "Grupo de países amigos" en compañía de Estados Unidos, Noruega, España, México y Venezuela, en el marco del conflicto en Guatemala.

de hitos. 6. Transporte internacional. 7. Utilización de recursos naturales transfronterizos. 8. Tráfico de estupefacientes. 9. Sistema de control para evitar la sustracción de medios de transporte y procedimiento para su recuperación. 10. Cooperación y asistencia mutua en casos de emergencia y para la preservación de ecosistemas.

La mediación de Colombia en conflictos de la región centroamericana, como uno de los mecanismos incluidos en el Preámbulo de la Carta de San Francisco para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”²⁹, no ha sido una novedad. El Grupo Contadora, de 1983, es un excelente ejemplo de ello. La iniciativa liderada por Colombia permitió que, junto a México, Panamá y Venezuela, se impulsara con determinación una serie de negociaciones que pacificaran a Centroamérica y condujeran a la firma del Acuerdo de Esquipulas II, en 1987. Los conflictos armados que flagelaban a la región durante los ochenta conllevaron a la aparición de guerras civiles en las Repúblicas de Guatemala, del Salvador y de Nicaragua, y consecuentes olas de refugiados en países como México, Belice, Costa Rica, Honduras y Panamá, evidenciando con ello que la violencia y el conflicto en muchos países latinoamericanos ha sido una constante afectación en sus niveles de desarrollo socio-económico y de estabilidad política. No obstante, el conflicto armado colombiano subsiste como el más antiguo del Hemisferio Occidental, por lo que la política exterior del país ha tenido que adecuarse, de manera obligada, a las necesidades que la violencia y el narcotráfico han tenido para las relaciones de Colombia, principalmente con su vecindario.

La “diplomacia por la neutralización” también consiguió el restablecimiento de los lazos diplomáticos de Colombia con Cuba. Los intereses de Colombia sobre el Gran Caribe, como límites marítimos naturales del país, serían defendidos según los lineamientos de la política exterior de la administración Gaviria. Cuba, el país más grande en territorio del Caribe, ha tenido una relación directa con las guerrillas colombianas como país importador de ideologías socialistas propias de la Guerra Fría, tiempo en el que “la supuesta neutralidad de Colombia ante este conflicto internacional, manifestada por el presidente Eduardo Santos (1938-1942), terminaría en el apoyo a los países aliados, de los cuales hacían parte los Estados Unidos” (Pardo y Tokatlíán, 1988: 99). Tirado resalta el “altísimo perfil” del expresidente Gaviria Trujillo en cuanto a que “restableció relaciones con Cuba, logró la presidencia de Colombia para el Movimiento de Países No Alineados y, al mismo tiempo, se hizo elegir, con el apoyo de los Estados Unidos, como Secretario General de la OEA (...) es ejercicio de política realmente prodigioso, yo diría de alquimia política” (Tirado, 1996: 121).

²⁹ Véase el preámbulo de la Carta de San Francisco, expedida por Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en San Francisco, el 26 de junio de 1945.

Este alto perfil del que Tirado hace referencia y del que se hizo Colombia con su activa participación en grupos mediadores de conflictos regionales, en el mejoramiento de sus relaciones bilaterales y en su liderazgo en el Movimiento de Países No Alineados, aclaró las “orientaciones y prioridades que han definido la política exterior colombiana en los últimos años, como en el contexto de las necesidades y vulnerabilidades de una nación periférica afectada por profundas contradicciones y mutaciones continentales y globales”. Sin embargo, la incapacidad de superar el conflicto armado interno en expansión demostraba un “potencial colapso estatal”. Tokatlián (1999) aduciría para entonces que la diplomacia por la neutralización mostraba así sus límites: se podía frenar temporalmente una internacionalización de la guerra, pero no se podía garantizar una efectiva nacionalización de la paz. La guerra de la que habla Tokatlián, no pretendía ser internacionalizada por los gobiernos de Colombia hasta el momento; no obstante, como lo veremos dentro del análisis de los años 1998 y siguientes, la internacionalización del conflicto armado interno armado sería uno de los ejes estructurados por el país dentro de su política exterior. El hecho notorio del escenario político internacional del que Colombia era protagonista, era el de los alcances transnacionales del narcotráfico y otras vulnerabilidades en temas como los derechos humanos, la pobreza, la seguridad, la corrupción, la ciencia y la tecnología. Esta situación hizo que, de los distintos temas que componen la agenda mundial, en la mayoría de ellos Colombia es un referente problemático para otras naciones. Excepto en el tópico del medio ambiente, en el cual descansa hacia el futuro el mayor atributo de poder del país debido a su vasta y rica biodiversidad, y en el de los recursos energéticos, que pueden ser utilizados como palanca negociadora (Tokatlián, 1994).

De acuerdo con lo anterior, el gobierno de César Gaviria, en el marco de la expedición de la nueva Constitución Política en 1991, buscó, a nivel interno, mejorar la situación de violencia generada por los narcotraficantes y crear el ambiente para una política de sometimiento a la justicia y rebaja de penas a los narcotraficantes que se entregaban, y a nivel externo, iniciar con un proceso hasta hoy ininterrumpido de cooperación para la lucha contra las drogas. Esta política permitió la entrega y posterior eliminación de Pablo Escobar, así como la desarticulación de varias bandas de delincuentes asociadas al cartel de Medellín, lo cual significó para el país el fin del narcoterrorismo (Arellana y Ocaiones, 2009). Al respecto, el presidente Gaviria afirmó en junio de 1991 que la entrega del narcotraficante es un hecho positivo para la comunidad internacional,

reclamó asistencia en la entrega de pruebas contra los traficantes y descartó sanciones de la comunidad internacional hacia Colombia. Particularmente, por parte del gobierno de los Estados Unidos (El Tiempo, 1991).

La nueva Constitución de 1991 también fue el punto de partida de la legislación sobre la lucha contra las drogas que pretendía someter a la justicia a los principales jefes de los carteles. No obstante, la lucha contra el narcotráfico se inició a finales de los años ochenta con la expedición de los Decretos 1855, 1856, 1860, 1863, 1865, 1866, 1884, 1886 y 1895, todos del año 1989. Por medio de ellos, se agilizaron los trámites que deberían surtirse en el proceso de extradición (sin necesidad de concepto previo de la Corte Suprema de Justicia); se permitió el decomiso y ocupación de los bienes muebles e inmuebles provenientes del tráfico ilegal de estupefacientes, por organismos de seguridad del Estado; se otorgó competencia para que los jueces militares pudiesen allanar los lugares presuntamente relacionados con cualquier delito vinculado al narcotráfico; se especificaron las sanciones a las personas que se enriquecieran ilícitamente de una actividad del narcotráfico; se prohibió la utilización de pistas de aterrizaje en las que no mediase autorización de la Aeronáutica Civil; se creó el sistema de administración de recursos destinados a restablecer el orden público mediante la creación de una cuenta de la nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística; y se reguló el procedimiento del Tribunal del Orden Público para reservar la identidad de los magistrados y fiscales en protección a su integridad y la amenaza que estaban representando los grupos ilegales relacionados con el narcotráfico.

El sometimiento a la justicia de los hermanos Ochoa Vásquez, de Pablo Escobar, su hermano “El Osito” y de un grupo de subalternos obligó al Estado a crear unas condiciones especiales de reclusión, así como unos beneficios como rebajas de penas y prerrogativas de movilidad y comodidad hasta punto tal que “los retenidos entraban y salían cuando querían de la cárcel, manejaban sus negocios e influían en la vida del país desde su sitio de reclusión”. En este contexto y según lo registraron medios como El País, el 23 de julio de 1992 Escobar y nueve de sus hombres lograron escapar por una red de túneles secretos que existía en el penal donde cumplía condena después de iniciar un motín el pasado martes para evitar su traslado de prisión (El País, 1992). La fuga de la cárcel de “La Catedral”, en Envigado, fue un síntoma de que las decisiones

que el gobierno Gaviria y la Asamblea Nacional Constituyente habían tomado en la Constitución del noventa y uno no eran las adecuadas: la entrega de los narcotraficantes se había efectuado con la condición de prohibir, en la nueva Carta Política, la extradición para colombianos. Para Jorge Melo, la Constitución que hacía una reforma a la justicia, reconocía derechos de las etnias, permitía el control político por parte de los ciudadanos y los mecanismos de protección de derecho constitucionales, la Constitución, que pretendía ser una especie de tratado de paz entre todos los colombianos, aprobó, sin que el balance de motivaciones contradictorias pueda aclararse, la eliminación total de la extradición de colombianos. Así, se satisfizo la demanda más urgente de los traficantes: la única sanción judicial que temían realmente desapareció del orden legal (Melo, 1999).

Para la época de estudio, los carteles de Cali y de Medellín se disputaban el negocio del narcotráfico en Colombia. Pablo Escobar fue el máximo líder del Cartel de Medellín, la organización criminal cuyo mayor periodo de fortalecimiento en los años previos a la llegada de César Gaviria a la Casa de Nariño. Al respecto, Carlos Medina (2012) afirma que “de 1978 a 1988 el cartel de Medellín tuvo su máximo expansión en los aspectos económicos, político y militar (...) entre el 70 y el 80% del negocio de la coca lo controlaban los carteles de Colombia y se considera que para mediados de la década del ochenta el 10% del PIB provenía de recursos del narcotráfico”. Tras la fuga, el 2 de diciembre de 1993, Escobar es abatido gracias a la colaboración de la Policía Nacional, la Agencia para el Control de las Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), luego de una implacable persecución y de resurgir la campaña de salvajes atentados contra objetivos del Estado (CIDOB, sf).

La narcotización de la agenda de política exterior será una adjetivación constante por parte de los estudiosos del tema en Colombia. Diego Cardona (1992) lo analizaba tras el tercer año del gobierno Gaviria afirmando la continuidad del tema del narcotráfico en nuestra agenda exterior que, pese a los esfuerzos del ejecutivo por diversificarla, “la deficiente política de restricción al consumo de estupefacientes en los países desarrollados ha llevado al gobierno colombiano a plantear medidas de carácter internacional, para lo cual se ha continuado con una enorme actividad en foros multilaterales, tales como la OEA, la ONU, los No Alineados, el Grupo de Río, el

conjunto de los países andinos, el Grupo Andino propiamente dicho, el Grupo de los Tres, y los demás mecanismos a su alcance”. Colombia daría un giro en el criterio aplicado al problema de las drogas para darle un tratamiento en doble vía: tanto el narcoterrorismo como el narcotráfico deberían ser combatidos. Según Cardona y Tokatlián (2011), se había entendido que la estrategia más viable no es la ‘guerra’ irrestricta sino contener el fenómeno, vale decir: controlar su expansión, revertir su consolidación y evitar su evolución. A pesar que la posición del gobierno de Estados Unidos se seguía centrando en las medidas represivas y en la concentración de la agenda bilateral en la lucha contra las drogas, el gobierno Gaviria abogó por hacer de esta política una de cooperación y no de confrontación en aras de disminuir las tensiones y roces causados por el tema.

Por otra parte, Muriel Laurent resalta la cooperación por parte de la Unión Europea (socio tradicional de Colombia, después de Estados Unidos) a la lucha contra las drogas a propósito del hecho de que, “los países de la Unión Europea son, después de Estados Unidos, los principales consumidores de estupefacientes”. Aunque la cooperación bilateral sea uno de los mecanismos utilizados para ellos, es importante destacar las ventajas, para Colombia, de su membresía al entonces Grupo de Río y al Pacto Andino. A partir de finales de 1990, el diálogo político entre la Unión Europea y el Grupo de Río se institucionalizó en torno al problema de la droga y al criterio de corresponsabilidad tanto de los países productores, como Colombia y Perú, como de los países de tránsito y los consumidores. La cooperación en este ámbito se realizó principalmente en el campo del desarrollo alternativo y la reducción de la demanda, promoviendo, por lo tanto, una mayor cooperación entre las policías antidroga de ambas regiones (Laurent, 1997). Así se evidencia en el acápite de la Memoria de Cancillería al Congreso colombiano (1990-1991) titulada “En busca de una relación dinámica con Europa”. En ella se incluye, como logro diplomático, tanto el fortalecimiento en el ámbito de la cooperación, a partir de la adopción del Acta de Roma³⁰, como el otorgamiento por parte de la Comunidad Europea de un tratamiento

³⁰ El Acta de Roma está enmarcada dentro de los esfuerzos que adelantan los países latinoamericanos para consolidar la democracia, avanzar en la apertura de sus economías y fortalecer los procesos de integración. Luego al primer encuentro institucional de Cancilleres del Grupo de Río y de las Comunidades Europeas, en Luxemburgo, el diálogo que se inició en Roma permitió el inicio de la cooperación en los siguientes temas: estudio de solicitudes de financiamiento, caso por caso, por el Banco Europeo de Inversiones; acceso a programas comunitarios en las áreas de ciencia y tecnología; apoyo a la formación de cuadros administrativos y empresariales, así como capacitación en materia de

preferencial por cuatro años a las exportaciones colombianas en solidaridad por la lucha contra el narcotráfico. Correspondió en su momento al sector privado, con el apoyo del Gobierno, establecer una estrategia adecuada para poner en marcha las acciones adecuadas para el mejor aprovechamiento de dichas preferencias (MRE, 1990-1991).

En lo que respecta a la pertenencia de Colombia al Pacto Andino, podemos observar una estrecha relación de cooperación para este periodo. Sería la firma del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), firmado el 23 de abril de 1993, en Copenhague, mediante el cual se daría el compromiso de esta organización de intensificar sus esfuerzos para la prevención y la reducción de la producción, la distribución y el consumo ilícitos de drogas³¹.

d. Derechos Humanos y Medio Ambiente

En adición a los temas de comercio exterior, integración y narcotráfico, los derechos humanos y el medio ambiente pueden ser considerados como parte de las perspectivas de la política exterior colombiana para el periodo en estudio. Por una parte, la garantía a los derechos humanos y, más específicamente, a los derechos fundamentales se manifestó en la inclusión de un conjunto de artículos en la Constitución Política de 1991 que son considerados hasta el día de hoy de especial protección mediante la Acción de Tutela. Del artículo 11 al 41, la Asamblea Nacional Constituyente agrupó aquellos derechos humanos que el Estado colombiano debía garantizar de manera privilegiada. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDDHH), expedida por la Asamblea General de ONU, mediante Resolución 217 A, del 10 de diciembre de 1948, en París, sirvió de inspiración para el cambio del constitucionalismo colombiano en este aspecto ya que disposiciones como la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre (art. 4 DUDDHH); de la tortura, penas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5 DUDDHH); el reconocimiento de la personalidad

procesos de integración. Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Memorias al Congreso de la República de Colombia, 1990-1991, pp. 33-34.

³¹Véase el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Copenhague, Dinamarca. Artículo 25. Según el Acuerdo, la cooperación incluía “proyectos, a favor de los nacionales de los países del Pacto Andino, de formación, educación, tratamiento y rehabilitación de los toxicómanos; programas de investigación; las medidas y acciones de cooperación destinadas a favorecer el desarrollo alternativo, incluida la sustitución de cultivos, entre otras; el intercambio de información pertinente, incluidas las medidas en materia de blanqueo de dinero; la vigilancia del comercio de productos químicos precursores y esenciales; y programas de prevención del uso abusivo de drogas.

jurídica (art. 6 DUDDHH); el derecho de asilo (art. 14.1 DUDDHH); y el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 29.1 DUDDHH) fueron protegidos bajo los artículos 17, 12, 14, 36 y 17 de la Carta Política, respectivamente.

En este mismo sentido, Colombia adoptó en el plano multilateral, el Convenio de las Naciones Unidas Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, el 24 de julio de 1992; la Enmienda al párrafo 17 y al párrafo 5 del artículo 18 de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes, el 8 de septiembre del mismo año; y la Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores, el 18 de marzo de 1994. En el plano bilateral, el país firmó el Convenio sobre Protección a la Niñez con la República Bolivariana de Venezuela, el 15 de marzo de 1991 y el Acuerdo sobre Asistencia a la Niñez con la República de Chile, el 16 de julio del mismo año.

El tema de los derechos humanos, según Tirado, fue un aspecto de la política exterior colombiana con bastantes aristas. Por una parte, en el plano institucional, la Cancillería ha promovido una activa coordinación interinstitucional dirigida a propiciar las condiciones que permitan al país cumplir con los compromisos internacionales adoptados y dar respuesta adecuada a las circunstancias “en terreno” y a los requerimientos provenientes tanto de organismos gubernamentales, como de entidades no gubernamentales que operan a nivel mundial y regional. Para ello, el MRE ha sido el coordinador del Grupo de Trabajo Interinstitucional (reemplazado desde el Decreto 321 de 2000 por la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos) que en su momento estaba integrado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Procuraduría General de la Nación y sus Oficinas Delegadas para los Derechos Humanos, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el Ministerio del Trabajo. Dentro del objetivo de crear un sistema de protección del Estado a los derechos humanos, Colombia participó activamente, en este periodo, en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la

respectiva Comisión en el marco de la Conferencia General de la UNESCO, la OIT y demás agencias especializadas dependientes de organismos internacionales.

Si bien la protección constitucional se hizo evidente, así como el respeto del bloque de constitucionalidad colombiano a los derechos humanos universalmente reconocidos, su violación sistemática en el país lo coloca en una situación vulnerable en el ámbito internacional (Tirado, 1996). En efecto, para la década de los noventa, el promedio del número de homicidios en el país fue de más 25.000 por año y, entre 1990 y 2005 se registraron por la Policía Nacional 405.572 homicidios (Echandía y Salas, 2008). Según el estudio del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República y la Vicepresidencia de la época, Medellín, Bogotá y Cali, donde habita el 25% de la población colombiana, concentran el 30% de las muertes violentas ocurridas en el país. Si se consideran los homicidios registrados en veintidós escenarios más, se tiene que el 50% de las muertes violentas del país se produjo en centros poblacionales importantes donde reside el 43% de los colombianos³². A pesar del panorama de violencia y violación de los derechos humanos, principalmente por los grupos armados más fuertes de la época, Colombia siempre estuvo atenta y manifestó su interés por conocer y profundizar sobre la situación interna en esta materia, en diferentes ámbitos multilaterales, siendo una política del Gobierno mantener un espíritu de colaboración con estas organizaciones (MRE, 1990-1991).

En cuanto a la protección del medio ambiente, se destaca la creación, en diciembre de 1990, de la Comisión Nacional Preparatoria de la Conferencia sobre medio Ambiente y Desarrollo, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores (como su órgano asesor en esta materia). Al respecto, la Cancillería resaltó que la defensa de los derechos y garantías de protección y conservación del medio ambiente nacional constituían una “piedra angular de la política exterior en el marco de un modelo de desarrollo responsable” (Echandía y Salas, 2008: 42). Por una parte, se destaca la posición de Colombia en la Conferencia Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo que se celebró en Brasil, en 1992, en la que el país aseguró que “el carácter mundial de la conferencia ofrece el mejor escenario para el replanteamiento de las relaciones Norte-Sur, con base

³² El estudio hace referencia a las ciudades de Cúcuta, Pereira, Bello, Itagüí, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Santa Marta, Buenaventura, Cartagena, Envigado, Valledupar, Apartadó, Ciénaga, Palmira, Villavicencio, Tuluá, Armenia, La Estrella, Caldas, Turbo y Soacha. Véase Echandía, Camilo y Salas, Luis Gabriel (2008).

en las ventajas que otorgan las excepcionales características de diversidad biológica y cultural de nuestros países y la incuestionable soberanía nacional sobre recursos y reservas ambientales de interés global” (Echandía y Salas, 2008: 41). Por otra, ponemos en consideración que el poder potencial de disuasión que tienen los países de la Cuenca Amazónica, como Colombia, es indiscutible en cuanto a recursos hídricos, teniendo en cuenta que la cuenca del río Amazonas es la más grande del mundo con un promedio de 230.000 m³ de agua por segundo, que corresponde aproximadamente al 20% del agua dulce en superficie terrestre mundial. Esta “capacidad natural” del Estado colombiano le permitirá jugar un papel crucial en el futuro, en tanto la Amazonía colombiana tiene una extensión aproximada de 470.000 km², aunque hay diferencias entre las mediciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), debido a que el primero no incluye ni la Serranía de la Macarena en el sur del Meta, ni parte del valle del río Orinoco en el sureste del Vichada (Meisel, 2013).

Además, el fenómeno del cambio climático ha puesto los ojos de la comunidad internacional en esta área biodiversa y rica en recursos naturales de la que Colombia tiene una parte considerable y sobre la que el país ha tenido un desempeño bastante austero como se ha constatado en su mínima participación como parte del Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en julio de 1978 junto con Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela, y que será estudiado en páginas posteriores a propósito de la administración de Ernesto Samper Pizano, tiempo en el que se vio fortalecido con la creación de la Secretaría Permanente, en 1995.

2.1.2. Administración Ernesto Samper Pizano (1994-1998)

A pesar de la influencia de las Organizaciones Internacionales; la existencia de problemas de carácter transnacional; la aparición de nuevos actores internacionales con capacidad de incidir en los procesos de decisión de los gobiernos; los avances de los medios de comunicación y la tecnología, facilitadores en la interacción interestatal e intergubernamental; y, del aumento en los niveles de interdependencia, el Sistema internacional de posguerra hizo evidente la posición hegemónica de Estados Unidos, no solo en términos de política mundial sino en el predominante sistema económico capitalista en el que el país del Norte lideraría un Nuevo Orden Económico Mundial. Por su parte, la política exterior de Colombia, entre 1994 y 1998, se vería influenciada

por esta posición que reafirmó el papel del país del Norte en la consecución de los objetivos principales de la administración Samper en el ámbito externo, en derivación del interno.

El Nuevo Orden Mundial, no solo en el aspecto económico y más en lo político, se refleja en el discurso pronunciado ante el Congreso por el presidente estadounidense George Bush, el 6 de marzo de 1991, en el que motivado por la victoria de la coalición en la Guerra del Golfo afirmaba el surgimiento de un nuevo mundo, un mundo en el que existe una verdadera perspectiva de un nuevo orden mundial, en las palabras de Winston Churchill, un orden mundial en el que los principios de justicia y juego limpio (...) protegen al débil contra el fuerte (...) un mundo en el que las Naciones Unidas, liberadas del estancamiento de la guerra fría, estén listas para cumplir la visión histórica de sus fundadores, un mundo en el que la libertad y el respeto de los derechos humanos predominen entre todas las naciones (Bush, 1991). Este nuevo orden, a nivel externo, y el conflicto armado, en el interno, serán dos variables que afectarán a la política exterior colombiana de la época. La terminación del Sistema internacional bipolar y el ascenso de Estados Unidos como superpotencia hacen que la política exterior colombiana afiance sus lineamientos hacia este país. Como lo anotamos en el análisis de la administración César Gaviria, el narcotráfico y los derechos humanos serían dos de los temas de la agenda de política exterior del país lo que, para autores como Roberto González y Héctor Galeano (2015) limitó sus márgenes externos de maniobra, ya que necesitaba de los Estados Unidos, para la contención y resolución del complejo problema de las drogas, que para ese momento amenazaba seriamente la institucionalidad del Estado colombiano. Para 1994, el panorama no parecía mejorar, al contrario, la crisis que enfrentaría el gobierno Samper demostró que el narcotráfico estaba penetrando la sociedad colombiana lo que encendió las alarmas en los Estados Unidos sobre la real posibilidad de estar en presencia de un Estado controlado por el crimen organizado (Rojas, 2006).

En efecto, para 1994 la guerrilla incrementa sus acciones dirigidas contra la Fuerza Pública colombiana y contra la sociedad civil, mediante actos sistemáticos y violentos consistentes en emboscadas, hostigamientos, ataques contra instalaciones militares y de policía, secuestros y tomas a poblaciones. Como lo anotaba Enrique Santos Calderón, hermano del presidente Juan Manuel Santos, la sangrienta despedida de la guerrilla a

Gaviria es el bautismo de fuego para Samper. Cómo piensa enfrentarlo es, por supuesto, la gran pregunta del momento, porque no cabe duda de que este -y el de la violencia en general- es el principal problema de Colombia (Santos, 1994). En respuesta, a partir de 1995 las Fuerzas Militares aumentan sus operativos en el marco de la declaratoria de Estado de Conmoción Interior en el que el gobierno Samper dictó medidas excepcionales para combatir los factores de violencia en el país; sin embargo, la debilidad institucional y el avance del control territorial por parte de los grupos armados produjo un escalamiento de su actividad armada que repercutía tanto en el bienestar de la sociedad civil como en la dinámica político-electoral de varias regiones en las que los grupos armados presionaron, inclusive, la renuncia de un conjunto importante de candidatos a los concejos y alcaldías en 162 municipios en los meses previos a la realización de los comicios electorales del 26 de octubre (Echandía, 2000). No podremos dejar de lado la influencia del paramilitarismo en el país, que a pesar de aparecer en el plano político y económico desde los años setenta, en respuesta a la expansión guerrillera, no sería sino hasta la década de los noventa en la que estos grupos empezaron a desempeñar la tarea de evitar la expansión de las guerrillas y a penetrar sus zonas más estables de financiamiento, tema distintivo en el conflicto armado colombiano en el que su prolongación tiene como fundamento la autonomía adquirida por las guerrillas, sobre todo en el campo financiero, haciendo que tenga menor importancia la búsqueda de un mayor apoyo social y político, que es la necesidad inherente a toda guerrilla (Echandía, 2000).

El entonces candidato del Partido Liberal Colombiano, Ernesto Samper Pizano, se alza con el triunfo electoral, el 19 de junio de 1994, en una contienda muy reñida con el candidato del Partido Conservador, Andrés Pastrana Arango (quien sería su sucesor en la Casa de Nariño para el periodo presidencial posterior). El “Salto Social” sería la consigna de su gobierno que se propuso beneficiar los sectores marginados y aumentar el gasto en salud, educación, agua potable y vivienda; compensar las desigualdades sociales producidas por el desarrollo económico y el proceso de apertura iniciada en la administración anterior; controlar la inflación consistente en concertar con los tres sectores encargados de la economía (el Estado, los empresarios y los trabajadores); y, aumentar anualmente los precios de tal manera que en cada período fuera menor hasta lograr establecer el costo de vida (PND, 1994-1998). El objetivo social estuvo acompañado por el objetivo de la paz: el conflicto interno armado seguiría ocupando la

agenda de política interior, y como hemos afirmado, en la agenda de política exterior. Para el objetivo de la paz, el presidente Samper Pizano, inmediatamente luego de tomar posesión, solicitó un informe al Alto Consejero para la Paz, Carlos Holmes Trujillo, para conocer la voluntad de la guerrilla en comenzar una serie de negociaciones en el marco de un nuevo proceso de paz. El informe arrojó que, a pesar de todo, las guerrillas siguen siendo actores políticos, y que sí existían las condiciones para negociar con ellas (Chernick, 1996). Por lo anterior, el gobierno, con apoyo de la Comisión de Conciliación Nacional, la Oficina del Alto Comisionado y del Gobierno del Reino de España, se reunió con delegados del Ejército de Liberación Nacional (ELN), en la ciudad de Madrid, encuentro que terminó en la firma del Pre-Acuerdo del Palacio de Viana. Lamentablemente, según se registró por varios de los medios de comunicación más importantes de Colombia, como El Tiempo (1998) y Revista Semana (1998), el periódico ABC de Madrid publicó lo acordado por el gobierno colombiano y el ELN, congelando el proceso de paz por decisión del grupo al margen de la ley.

Según el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación de Colombia (1997), las negociaciones fueron reanudadas para mitad de año de 1998, tiempo en el que se llevaron las reuniones de Maguncia y Wurzburg (Alemania), en las que los diálogos entre los delegados del ELN, la sociedad civil colombiana y el Consejo Nacional de Paz, dieron como resultado el “Acuerdo de Puerta del Cielo” en el que el ELN reitera su disposición a que acuerdos para la ‘humanización de la guerra’ sean la puerta de entrada de un proceso de conversaciones. Además del acuerdo, los diálogos en Maguncia empezaron a explorar la posibilidad de abandono por parte del ELN de la práctica del secuestro, si se resolvía el problema de su financiación. Como se puede observar, el tratamiento de los grupos armados por parte del gobierno Samper Pizano cambió la tendencia de los anteriores. Este viraje de la política interna, tendría una repercusión posterior en la agenda internacional de Colombia que, para aquellos años, empezó a reconocer el carácter político de las guerrillas, tanto así que autores como Mark Chernick (1996) afirman que Samper restauró la concepción política del conflicto armado colombiano.

Pasando a la agenda internacional propiamente dicha, el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 estableció cuatro puntos de trabajo: la construcción de perfil social de la política exterior; el liderazgo y el aumento de la capacidad negociadora de Colombia en

asuntos ambientales; el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país en derechos humanos; y, la lucha integral en contra de las drogas ilícitas. En adición a estos aspectos temáticos, la actuación geográfica exterior de Colombia fue expuesta por el presidente Samper Pizano con base en dos principios: la universalización y la diversificación. No obstante, la mención a la Unión Europea y a Estados Unidos, como los primeros socios comerciales fue clara: “con Europa, donde con frecuencia encontramos una mejor comprensión de nuestros problemas, esperamos estrechar nuestras relaciones políticas y culturales (...) existen todavía mayores oportunidades de expansión dentro del régimen de preferencias arancelarias recientemente renovadas como reconocimiento a los esfuerzos que Colombia ha hecho en la lucha contra el narcotráfico. Con Estados Unidos, aliado natural y geográfico, nos interesa fortalecer nuestros vínculos sobre bases claras de amistad y dignidad, y dentro de una idea ambiciosa de unidad hemisférica” (Samper, 1995). En segundo plano, aparecerán Asia Pacífico, América Latina y el Caribe y el “mundo en desarrollo” en el que se resalta el interés de Colombia en el Movimiento de Países No Alineados, regiones con las que tampoco se tuvo el dinamismo esperado.

Estados Unidos seguiría siendo la “estrella polar” de Colombia, positiva o negativamente, como veremos a continuación. Autores como Arlene Tickner (2000) y Ricardo Buitrago (2006) han resumido este comportamiento de la política exterior colombiana, hacia Estados Unidos, en tres períodos por los que pasó la relación bilateral. En el primero de ellos, de agosto de 1994 a agosto de 1995, se observó el establecimiento de una “relación de trabajo” en la que Washington intentó ampliar su agenda antinarcóticos en colaboración con el gobierno colombiano, aunque sospechaba que Samper había estado involucrado en el narco escándalo. Ya para septiembre de 1994 y hasta febrero de 1997, se presentó el rompimiento de lazos gubernamentales formales, caracterizado por el no reconocimiento de Ernesto Samper como un interlocutor válido. Un último período, de marzo de 1997 a agosto de 1998 pudimos constatar una normalización paulatina de las relaciones bilaterales, que se verían vigorosamente fortalecidas para las siguientes administraciones presidenciales. El primer año de administración pretendió mantener la relación privilegiada que se había venido construyendo décadas atrás en la que la lucha contra el narcotráfico era de vital importancia. Sin embargo, el diálogo se vio fuertemente afectado en 1995, año en el que Samper fue acusado de aceptar \$6 millones de dólares del Cartel de Cali para su

campaña presidencial. Así fue que el Departamento de Estado revocó la visa de Samper y, bajo una ley de 1986, los Estados Unidos “descertificaron” a Colombia en los años 1996 y 1997 por no cooperar en la lucha contra el narcotráfico. La política de descertificación, que significó el cese de toda ayuda norteamericana, contribuyó en poco para fortalecer al gobierno colombiano mientras que vigorizó a las fuerzas más siniestras del país: los paramilitares, las guerrillas y los narcotraficantes (Shifter, 2000).

La certificación por parte de Estados Unidos es el resultado de una decisión unilateral tomada por el ejecutivo de dicho país sobre los esfuerzos que realizan un determinado número de países, como Colombia, en temas como el terrorismo, la seguridad nuclear y el narcotráfico. En este sentido, al ser una decisión unilateral que afecta, en principio, a un país determinado, la afectación está directamente ligada a las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Ahora bien, si bien la influencia es bilateral, el peso de Estados Unidos en organismos de gobernanza económica mundial como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) hace de este mecanismo un modo de presión bastante efectivo, más aún en países como Colombia de acuerdo a su dependencia comercial y política tradicional. Según autores como Diana Pardo y Diego Cardona el procedimiento de la certificación o descertificación es de carácter consultivo, en el que el Ejecutivo toma una determinación luego de recibir los informes del Departamento de Estado y del Consejo Nacional de Seguridad. Al descertificar a un país la mayor parte de la asistencia que pudiera recibir de fuentes oficiales de los Estados Unidos desaparece o se ve seriamente reducida (Pardo y Cardona, 1995). Por otra parte, Pardo y Cardona evidencian las consecuencias negativas de la descertificación y el impacto en el FMI y el BM cuanto los grandes grupos de bancos privados del mundo toman muy en cuenta como referencia y aun como aval, la opinión de estas dos grandes instituciones financieras. Si esa es negativa, también buena parte del crédito privado podría estar ausente para un país al cual Estados Unidos haya descertificado.

Por lo anterior, diplomáticos como Francisco Coy Granados han afirmado desde principios de los noventa, la necesidad de hacer “una revisión completa no solo de la forma como se ha articulado el manejo del conflicto interno con el contexto internacional, sino que al tiempo se hace un escrutinio de la política exterior colombiana y sus más reconocidas dolencias: el tema del fraccionamiento y la debilidad

institucionales (Coy, 2005: 97). La articulación de una política exterior que sea coherente y consistente con respecto al conflicto armado interno es un objetivo que se consolida para nuestro periodo en estudio en el que el narcotráfico, los derechos humanos y el impacto de la crisis política del presidente Ernesto Samper las relaciones exteriores de Colombia, se consolidan como sus ejes temáticos que continúan confirmando la vinculación de la esfera interna con la esfera externa y la formulación de la política exterior colombiana en función de las necesidades de su política interna.

Antes de analizar el comportamiento de la política exterior colombiana de 1994 a 1998, en torno a estos tres ejes temáticos, es importante resaltar que el gobierno Samper dio continuidad a ciertos lineamientos determinados en el cuatrienio anterior, protegiendo los intereses nacionales que las circunstancias internas -con repercusiones regionales y hasta mundiales, con respecto al narcotráfico- estaban determinando para el momento. Por una parte, la lucha contra el narcotráfico y la instrumentalización de la lucha contra las drogas a nivel mundial, continuaron siendo parte de los objetivos principales en el diseño de la política exterior: Estados Unidos, en principio, seguiría siendo aliado tradicional, hasta que las circunstancias -que estudiaremos posteriormente- se lo permitieron. Por otra, el tema de la protección a los derechos humanos que se vería fortalecida con la expedición de la Constitución de 1991, bajo el entonces presidente Gaviria, se consolidó como uno de los objetivos más relevantes para la política exterior colombiana, más que por convicción, por necesidad y presión internacional que se mostró mucho más interesada por la grave situación de violación de derechos humanos en el país. En este sentido, las transformaciones en el terreno nacional, en un marco de hegemonía estadounidense para el internacional, determinó las relaciones de poder entre Colombia y los países con los que más tuvo relación en este periodo.

Según lo señalan Tokatlián y Pardo (1990), al hacer un estudio sobre la interdependencia compleja de Nye y Keohane, las apreciaciones de poder se alejarán de las concepciones realistas, rígidas y sesgadas. Como lo analizábamos en su momento, las ideas sobre interdependencia admiten la importancia del Estado en las dinámicas propias de las relaciones internacionales; sin embargo, el poder que residía únicamente en este sujeto de derecho internacional se deriva de otros actores “de diversa naturaleza y con grados y recursos diferenciales de poder”. En este apartado veremos cómo Estados Unidos seguirá siendo el actor internacional con mayor influencia en el diseño

e implementación de la política exterior colombiana, entre 1994 y 1998, debido principalmente a que la lucha contra el narcotráfico, estrechamente ligada con el conflicto armado interno y los fenómenos de violencia aguda que vivió el país en esta época, estaría orientada de acuerdo a los lineamientos de la política estadounidense en este aspecto. La política de Estados Unidos en contra de las drogas ilícitas no solamente demostrará el poder real de este país sobre Colombia y sobre los países del continente americano involucrados en el problema, también lo hará en cuanto a la obtención de los resultados reflejados en las discusiones por parte de los tomadores de decisiones en Colombia. Los recursos militares y económicos (en el marco de la cooperación, la influencia sobre la región y la cuota del país del Norte en organismo de gobernanza económica mundial, permitirá concretar el alcance del poder que tiene Estados Unidos en el rumbo de la política exterior colombiano, tanto en el conjunto de recursos y posibilidades que ostenta, como los logros que se consiguieron con ellos y los objetivos que el gobierno Samper se trazó en su gobierno.

Por otra parte, veremos cómo la existencia de las guerrillas y los grupos paramilitares colombianos, como actores políticos, cuyas acciones han tenido repercusiones transnacionales, encuadra con los postulados de la interdependencia compleja en cuanto a que, por lo menos en los años de nuestro estudio, estos actores también hicieron parte en el juego de poder en el que actores estatales como no estatales determinaron los pasos a seguir en el plano internacional por parte de Colombia. El poder de estos actores no estatales le fue “suplantado” al orden legal y legítimo del país, es decir, las funciones propias del Estado colombiano en relación con el control territorial, el mantenimiento del orden público, la fiscalización de los movimientos financieros e, incluso, la pretensión de constituirse en un gobierno más representativo y la acción exterior que en algún momento llegó a ejercer las Fuerzas Armadas Revolucionarias, “ejército del pueblo”, en consecución de cooperación internacional, ha evidenciado que en las relaciones de poder en la actualidad, especialmente en países como Colombia, hay actores no estatales con recursos de poder y con un poder real que, aunque suplantado, tiene efectos transnacionales, mueve al aparato estatal que los alberga y logra determinar parte de su política exterior en tanto pone en riesgo la supervivencia del Estado. En palabras de Tokatlián, “las variables, categorías y conceptos que se desprenden de la interdependencia reflejan el cambio resultante por la utilización de un

acercamiento diferente (al realismo) respecto al poder. Esto ayuda a generar un esquema metodológico y un modelo teórico nuevos para explicar la política mundial”.

a. Narcotráfico

Henry Cancelado (2007) afirma que el conflicto interno de Colombia entró en la escena internacional de la mano del narcotráfico. En efecto, el impacto que estaba ocasionando el problema del narcotráfico era de carácter trasnacional, motivo suficiente para que el gobierno de Ernesto Samper Pizano, además de darle un carácter político al conflicto armado, también lo internacionalizara. Por otra parte, al gobierno colombiano no le quedaba más alternativas ante la realidad que afrontaba: era indudable la relación entre los grupos guerrilleros y la producción y distribución de drogas ilícitas, quienes no sólo mantenían el monopolio de la compra y venta de la base de coca y látex de amapola, o determinaban los impuestos que cobran a los traficantes, a los laboratorios, a las pistas de aterrizaje, etc. -el famoso “gramaje”-, sino que también garantizaban un control territorial para la producción (Calvani, 2006).

Por lo anterior, en su saludo al Cuerpo Diplomático acreditado en Colombia, el 8 de febrero de 1995, el presidente Ernesto Samper Pizano manifestó su intención de internacionalizar el problema del narcotráfico, así como de impulsar una acción conjunta al referirse a los asuntos globales que deberían ser parte de la agenda de la comunidad internacional. Para Samper, el problema de las drogas ilícitas debía tratarse como un asunto en el cual su naturaleza se había internacionalizado más rápidamente que sus soluciones. Según el expresidente, el consumo, el tráfico y las ganancias seguían aumentando a pesar de las acciones que a altísimos costos habían llevado a cabo naciones como Colombia (Samper, 1995). De esta manera, el gobierno colombiano consideró que el problema del narcotráfico requería un trabajo mancomunado y tenía que ser tratado como una larga cadena de eslabones de países, procesos y personas: la producción de materia prima, la transformación, la distribución, el consumo, el lavado de dólares, la desviación de precursores químicos y el comercio de las armas que disparan los narcoterroristas (Samper, 1995).

En este orden de ideas, la política de “corresponsabilidad”, promovida también por el gobierno Gaviria, estaría presente en este periodo presidencial. Tanto la cooperación internacional como el compromiso de todas las naciones implicadas en las diferentes

etapas de la problemática de las drogas, serán los preceptos seguidos por Samper Pizano en su “Política Antidrogas”. En ella, el ejecutivo buscó formas efectivas de cooperación externa para asociarnos todos en esta gran batalla que es una batalla de la humanidad por su propia supervivencia y la de sus jóvenes (Samper, 1995). Además, la Política Antidrogas de 1994 se constituyó como una de las herramientas más importantes de Colombia para hacer efectivo el propósito de la internacionalización del conflicto armado interno como fuente del narcotráfico, argumento que lo elevaba a problema de seguridad internacional en el que el país tenía una gran responsabilidad en cuanto a que, mientras Colombia siguiera siendo el principal abastecedor de cocaína de los mercados norteamericanos y europeo, permanecería la relación incuestionable entre el narcotráfico y la actividad de los grupos subversivos y de autodefensa (Cancelado, 2007). A pesar de la posición de Colombia, la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea, América Latina, específicamente de México, y Estados Unidos manifestaron diversas perspectivas sobre las alternativas existentes en el momento.

La Organización de las Naciones Unidas parte de las características compartidas de los países del mundo que, según UNODC, han sido productores de cultivos ilícitos: Afganistán, Myanmar, Tailandia, Uzbekistán, Perú o Colombia han sido naciones azotadas por la guerra o por conflictos internos. El conflicto armado en Colombia tiene unas raíces muy profundas, que van más allá del surgimiento de las actuales guerrillas en los años sesenta. A la violencia que caracterizó las relaciones entre liberales y conservadores desde el siglo XIX hasta la época del Ante Nacional (1958-1978), hay que añadir la represión contra cualquier opción política alternativa. Así, la política al servicio de los intereses de la élite, la exclusión social y la falta de opciones democráticas de oposición explica el surgimiento de los distintos grupos guerrilleros de los años sesenta y setenta, entre ellos, las FARC y el ELN, ambos nacidos en 1964 y que en la actualidad cuentan con unos 10.000 y 3.000 efectivos, respectivamente. La violencia se agravaría con la aparición a principios de los años ochenta de los grupos paramilitares, especialmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), para llevar a cabo la lucha contrainsurgente (Fisas, 2012).

El tema de la concentración en la tenencia de las tierras en Colombia y el fenómeno del desplazamiento, también han sido detonantes del conflicto armado y, por supuesto, del fortalecimiento del narcotráfico como fuente de financiamiento y de control territorial

por parte de los grupos guerrilleros. Es importante resaltar en este punto que los millones de víctimas que han sufrido este flagelo en Colombia no requieren simplemente de asistencia y atención, como se ha pretendido en el marco de la cooperación internacional, ellos requieren fundamentalmente que les sea reconocida su condición. Dicho reconocimiento será esencial porque comprender que las personas desplazadas son víctimas implica que la política del Estado está dirigida hacia la reparación integral de sus derechos. Cuando esto ocurra, se podrá hablar de la cesación de una de las manifestaciones más graves de la crisis humanitaria que vive el país (Meier, 2007). Así mismo, para comprender la problemática del narcotráfico, se hace necesario resaltar la existencia de coaliciones entre actores legales e ilegales en varias regiones del país que, en búsqueda de intereses propios, han generado despojo, desplazamiento forzado, profundización de la violencia y el conflicto, y finalmente han producido una violación reiterada de los derechos humanos de las poblaciones que generalmente han sido menos atendidas por el Estado colombiano.

Tanto las FARC, el ELN, las AUC como los grupos paramilitares, han buscado maximizar su influencia en zonas estratégicas del país por medio de un mayor control territorial. Estas dinámicas han involucrado a terratenientes, empresarios y narcotraficantes, quienes, en su afán de lucro económico, han apoyado e incentivado gran parte de esta situación de violencia. El Estado, por su parte, tiene en sus manos una responsabilidad considerable al permitir, y muchas ocasiones ayudar, el accionar de grupos ilegales a lo largo y ancho del territorio colombiano mediante alianzas de beneficio mutuo, o en respuesta al miedo que los grupos ilegales han infundado en muchas poblaciones del país. Una coalición que desdibuja las líneas de la legalidad con las de la ilegalidad que está totalmente enmarcada en las luchas que las guerrillas han emprendido por más de cincuenta años. Un conflicto entre el Estado, representado por las élites gobernantes, y diferentes actores ilegales, cuyo actuar no ha tenido en consideración los derechos de la sociedad civil, quienes al final del día, son los más afectados en el conflicto armado de Colombia.

Bajo este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas -en su vigésima sesión especial sobre el control internacional de la droga, celebrada en Viena del 8 al 10 de junio de 1998- reconoció que, en la lucha contra cultivos ilícitos, existen causas estructurales relacionadas estrechamente con la pobreza, al aislamiento y el desarrollo

económico y social. El Estado colombiano sería, bajo la óptima de la ONU, responsable de las condiciones del país para ese momento, de acuerdo a su concepto de desarrollo alternativo y su vinculación con la prevención y la lucha contra las drogas, cuyo impacto “no está en sustituir un cultivo por otro; está en que entrega proyectos de vida de legalidad y seguridad a los ciudadanos” (Calvani, 2006: 6). En este sentido, las Naciones Unidas afirmaron que el proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan sustancias narcóticas y psicotrópicas debe hacerse a través de medidas de desarrollo rural específicamente diseñadas para ello, en el contexto de crecimiento económico nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en países que realizan acciones en contra de las drogas, reconociendo las características socioculturales particulares de cada comunidad y grupo objetivo, dentro del marco de una solución global y permanente del problema de las drogas ilícitas (Calvani, 2006).

A pesar de poner en evidencia la existencia de causas estructurales del narcotráfico, las Naciones Unidas establecieron cuatro puntos para la lucha contra este problema de alcance mundial: el principio de responsabilidad compartida, el principio de un enfoque equilibrado e integrador, la existencia de una estrategia nacional estructurada y la existencia de una vasta plataforma de coordinación. Esta estrategia hizo parte de lo que sería conocido como el Plan amplio y multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas de la Organización y que serían compartidas por el sistema creado en el continente europeo para atender el tema.

Para la década de los noventa, la Unión Europea crea una serie de estrategias para tratar al problema de las drogas como parte del campo de la salud pública. En este sentido, Georges Estievenart (2007) resalta a las campañas de prevención a escala comunitaria y a los programas y a los proyectos destinados a estimular la creación de redes de cooperación entre profesionales, expertos, ONG's y centros de atención como actividades complementarias al Plan de Acción Global en Materia de Drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Como lo señalamos, la Unión Europea retoma los puntos que las Naciones Unidas establece el año anterior en su plan de lucha mundial contra las drogas y reitera que la responsabilidad compartida; un enfoque integrado, equilibrado y participativo; un desarrollo sostenible; y, el respeto por el derecho internacional -especialmente respecto a la soberanía nacional, a la integridad territorial, a la no injerencia en asuntos internos y a la garantía de los derechos humanos

y libertades fundamentales- serán elementos indispensables con el fin de fomentar la coordinación y cooperación orientadas al fortalecimiento institucional y al desarrollo de políticas en el nivel nacional y regional que permitan a los países mejorar su capacidad para hacer frente al problema mundial de las drogas; mejorar, a través de programas y acciones acordadas conjuntamente, los sistemas de información entre las regiones implicadas; fomentar la cooperación entre instituciones y agencias de la Unión Europea, como Europol (creada en 1995) y el Observatorio Europeo de las Drogas y la Toxicomanía (OEDT), y agencias de América Latina y el Caribe como la CICAD; y, compartir las experiencias acumuladas en todos los aspectos del problema (CORDROGUE, 1999).

Para ello, la Unión Europea estableció un sistema basado en seis áreas de acción: reducción de la demanda; reducción de la oferta; cooperación judicial, policial y aduanera, y tráfico ilícito de armas; lavado de dinero; y, legislación en materia de drogas y fortalecimiento institucional. De esta manera, lo que se denominó el Plan de Acción de Panamá se convirtió en una plataforma conceptual para desarrollar una cooperación no sólo puntual e instrumental, sino también un apoyo de alcance estratégico, abarcando los recursos humanos, institucionales, científicos y civiles necesarios para concretar la emergencia de una verdadera cultura estratégica. Como observamos, las áreas de acción fueron diseñadas en consonancia con la convicción de corresponsabilidad en el problema, por lo que tanto el sistema de Naciones Unidas como el de la Unión Europea estarían articulados al llamado que el gobierno colombiano estaba haciendo en todas sus intervenciones ante la comunidad internacional. Sin embargo, el Plan de Acción de Panamá, que representaba una de las regiones del mundo que representaban uno de los mayores consumos de drogas ilícitas no contaba con la unidad necesaria para ser efectivo. El Plan de Acción estaba complementando al diálogo político entre la Unión Europea y los países de América Latina en materia de drogas, surgido en la década de los noventa y adelantado por el llamado “Grupo de Dublín”³³, así como a los acuerdos bilaterales y subregionales con la Comunidad Andina de Naciones, con el Mercado Común Centroamericano y con

³³El Grupo de Dublín es un cuerpo informal que apunta a coordinar las políticas de asistencia internacional a la lucha contra las drogas. Fue creado en 1990 por iniciativa de Estados Unidos. Es estructurado a través de grupos regionales conocidos como “minigrupos de Dublín”. Sus miembros, representados por un miembro de la embajada en cada país o de la Delegación, en el caso de la Unión Europea, son Estados Unidos, los estados miembros de la Unión Europea, la Comisión Europea, Canadá, Japón, Australia y Noruega.

Chile y México, y el Plan de Barbados³⁴, instrumentos jurídicos que ya tenían regulaciones en cuestión de la lucha contra las drogas ilícitas, lo que hacía bastante complicada la coherencia entre ellos.

En el contexto latinoamericano, debemos destacar que México se adhiere a la posición estadounidense sobre el tráfico de drogas, durante el gobierno del expresidente Miguel Madrid (1982-1988) y en respuesta a la tesis del entonces presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, en 1986. Básicamente, la tesis Reagan sostenía que el narcotráfico era una amenaza para la seguridad nacional y estaba contenida en el documento llamado “*National Security Decision Directive*”, número 221 sobre “Narcóticos y Seguridad Nacional”. En este documento se afirmaba que, el tráfico de drogas era una amenaza seria para la seguridad nacional, especialmente fuera de los Estados Unidos y señalaba la existencia de la cooperación estrecha de algunos grupos insurgentes y terroristas con traficantes de drogas y el aprovechamiento de ese nexo como fuente principal de financiamiento (Aziz, 2005). Posteriormente, la administración mexicana de Carlos Salinas, entre 1988 y 1994, retoma el discurso Reagan y pone de relieve la posición estadounidense sobre el interés del país del Norte de intervenir en el diseño de la política sobre drogas en otros países, así como los mecanismos para ponerlas en marcha. Pese al reconocimiento de Salinas sobre la posible intervención estadounidense y de la injerencia de las fuerzas armadas mexicanas en la lucha contra las drogas, autores como Luis Astorga (2006) lo califican como “discursivo” ya que, como se evidencia en palabras del expresidente mexicano, “sus implicaciones lógicas no se llevaron hasta sus últimas consecuencias” (Salinas, 2000: 349). En su libro “México: un paso difícil hacia la modernidad”, Salinas afirmó lo siguiente:

Mi gobierno se opuso a que el Ejército mexicano efectuara investigaciones y combatiera a las bandas de narcotraficantes. Era innecesario otorgarle responsabilidades que en un país de leyes competen a las policías especializadas. Además, no podía soslayarse el riesgo de que los traficantes intentaran corromper a miembros del Ejército, institución fundamental para la salvaguarda de cualquier país. Por eso el combate al tráfico de drogas se le asignó específicamente a la Policía Judicial Federal.

³⁴El Plan fue aprobado en julio de 1996 por los jefes de Estado de los países del CARICOM y puesto en acción a través de la declaración de Santo Domingo, el 9 de diciembre de 1997. El Plan asociaba, por primera vez, a Estados Unidos y la Unión Europea en el apoyo para luchar contra las drogas en los países de la región.

Para 1994, el gobierno mexicano de Ernesto Zedillo siguió las razones de “seguridad nacional” de Reagan y optó por una intervención creciente de las fuerzas armadas en aquellas tareas que Salinas y De la Madrid no les habían atribuido (Astorga, 2006). En efecto, en el estudio de Luis Astorga sobre tráfico de drogas, seguridad y terrorismo en México, se resalta que, para 1995, “un grupo especial fue enviado a Chihuahua con la misión de capturar a Amado Carrillo, y varios militares fueron nombrados como delegados de la PGR en estados del norte del país”. El papel de las fuerzas militares mexicanas, según lineamientos establecidos desde la Casa Blanca, se reforzaría con la visita del entonces Secretaría de Defensa de Estados Unidos a su homólogo mexicano en la que señalaba que “sólo faltaba el ‘tercer vínculo’ con ese país: el militar” (Astorga, 2006: 142).

Además del respaldo del gobierno mexicano de la época a la tesis intervencionista estadounidense, heredada de Reagan y seguida bajo la administración de Bill Clinton, el tema de la corresponsabilidad también se vería reflejado en el caso mexicano como lo podemos analizar en el discurso del expresidente Zedillo en el marco de la visita de Estado del expresidente Clinton, el 6 de mayo de 1997. Al finalizar las reuniones de los altos mandatarios, se suscribió la “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas”, en la que el principio de la corresponsabilidad sería necesario para enfrentar el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos, como el tráfico ilegal de armas y el “lavado de dinero”, la lucha integral contra las drogas ilícitas, otorgando la misma prioridad a todos los aspectos del problema³⁵.

Finalmente, Estados Unidos ha tenido una posición radical y unilateral a partir de 1986, año en el que comenzó a certificar o descertificar a los distintos países que, entre otros aspectos, estaban implicados en la lucha contra el narcotráfico. Uno de los objetivos principales de dicho procedimiento fue el de ejercer un mayor control en disminución de la producción y del tráfico de drogas ilícitas en una relación directamente proporcional con la ayuda ofrecida por Estados Unidos. La cooperación en la lucha contra las drogas sería un instrumento de poder que Estados Unidos ha sabido utilizar, haciendo hincapié en el problema de la producción y el tráfico, más que en el consumo.

³⁵Conferencia de prensa que ofrecieron el presidente Ernesto Zedillo y el Excmo. Señor William J. Clinton, presidente de los Estados Unidos de América, el 6 de mayo de 1997, en La Hondonada de la residencia oficial de Los Pinos. En: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may97/06may97-2.html> (Consultada el 10 de mayo de 2016).

La cooperación será una herramienta de colaboración de los Estados Unidos, en la que, en principio, habría una situación de beneficio mutuo entre el país del Norte y los países latinoamericanos receptores de ayuda. Recordemos que, bajo la perspectiva de la interdependencia compleja, el análisis de los costos será inevitable: la autonomía se verá disminuida en países como Colombia que se verán comprometidos a luchar para reducir su producción de drogas ilícitas, como condición para seguir recibiendo la certificación anual y, por supuesto, continuar beneficiándose con la cooperación. “Un actor menos dependiente en una relación, a menudo cuenta con un recurso político significativo, porque los cambios en la relación (que el actor puede iniciar o amenazar con ellos) serán menos costosos para ese actor que para sus socios.”

De acuerdo con lo anterior, a pesar de la posición de Colombia, México, las Naciones Unidas y la Unión Europea, sobre el reconocimiento de la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas, involucrando tanto a países productores, como de tránsito y de consumo, Estados Unidos impuso una política unilateral al considerar que atacando los suministros exteriores, eliminando o reduciendo la producción de drogas ilícitas e interceptando los cargamentos ilegales, se reduce la disponibilidad de las drogas ilícita (Youngers, 2006). Según esta perspectiva, a menor oferta del producto, mayor sería su precio. Además, la calidad también se vería afectada por lo que los consumidores estarían desmotivados en su compra; no obstante, el enfoque del lado de la oferta ha demostrado ser fundamentalmente defectuoso. De acuerdo a este enfoque, Estados Unidos lanza, en 1989, la Iniciativa Andina que se concentró en los países de “origen” (Perú, Bolivia y Colombia) tuvo el propósito de impedir la producción y el tránsito de drogas, así como de fortalecer y diversificar las economías de los países andinos. Sin embargo, como lo afirma Coletta A. Youngers, en el plan de cinco años se le dio prioridad a la ayuda militar y policial, mientras que la concesión de la ayuda económica quedó subordinada a que se demostraran interrupciones significativas en el negocio de la droga.

b. Derechos Humanos

Debido a la posición que el narcotráfico ocupaba en la agenda de cooperación internacional y en su política exterior en general, la administración de Ernesto Samper Pizano estableció una política de participación de la comunidad internacional en el tema de los derechos humanos. Rodrigo Pardo (2010) señala cuatro avances

importantes en el tema, que demostraban el interés del país en mejorar el negativo panorama en derechos humanos, como resultado del conflicto armado interno y el narcotráfico: el Acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en cumplimiento del Protocolo II de los Convenios de Ginebra, para facilitar su trabajo humanitario en las regiones de conflicto; el reconocimiento por parte del Estado colombiano de su responsabilidad en la “masacre de Caloto”, un ataque a una población indígena, por parte de la Policía Nacional; la invitación que hizo Colombia a la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta; y, la creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos³⁶, en el marco de las Naciones Unidas, con el fin de apoyar a las entidades del Estado colombiano que trabajan en el tema.

Ahora bien, aunque la plena internacionalización de la paz como política de Estado en Colombia se ha dado bajo el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, desde el inicio del proceso de paz, en 2012, la administración Samper ya la anunciaba dentro de sus objetivos principales. Así lo afirmó Samper en sus escritos sobre política internacional, en los que consideró que “la internacionalización de la búsqueda de la paz es uno de los caminos a los que el gobierno nacional ha recurrido con gran confianza” (Samper, 1998: 18). En efecto, el gobierno Samper, además de “humanizar el conflicto” mediante la aprobación del Protocolo II y la aceptación de la presencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, intentó dialogar con las guerrillas en aras de contrarrestar el escenario de violencia que se había agudizado en los últimos años y de generar mayor credibilidad internacional ante las exigencias sobre el respeto por los derechos humanos. La institucionalidad y la efectividad del Estado colombiano para mantener en pie los requerimientos esenciales de su estabilidad estarían al borde del desmoronamiento: el entonces presidente habría llegado al poder con ayuda de los dineros del narcotráfico, el control territorial estatal estaba viéndose gravemente afectado por el liderazgo de las guerrillas en varias zonas del país y el cumplimiento de Colombia de compromisos internacionales en materia de derechos humanos era evidentemente bajo.

³⁶ El Alto Comisionado al observar la situación de derechos humanos en diferentes regiones del país realiza recomendaciones e informes, que comparte con las autoridades y con la sociedad civil. Además, presta cooperación técnica y asesoría en el tema de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. Véase Oficina del Alto Comisionado en Colombia. En: <http://www.hchr.org.co/default.php3> (Consultada el 12 de mayo de 2016).

Según datos extraídos de la Organización Mundial de la Salud y analizados por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, para mediados de la década de los noventa, Colombia era el país con la tasa más alta de homicidios en el continente americano. Por cada 100.000 habitantes, más de 60 personas eran asesinadas en Colombia, una cifra alarmante y estrechamente vinculada con el conflicto interno armado, escenario de violencia que, de manera similar, hacía de El Salvador como el segundo país con un número mayor de homicidios, con aproximadamente 55 homicidios por cada 100.000 habitantes de ese país (Echandía y Salas, 2008). La situación de la elevada tasa de homicidios estaba acompañada del fenómeno del desplazamiento forzado, del que hicimos alusión durante el gobierno Gaviria, y que llegaba a 1'500.000 de personas para esta época. Según se evidencia en el estudio de Juan Gabriel Tokatlián (1999) sobre “Colombia en guerra”, para 1998, el número de desaparecidos era superior a 4.000 y los secuestros anuales eran de 1.000 personas, desde 1994. Tokatlián también nos hace ver los problemas del reclutamiento de menores para la guerra por parte de todos los actores del conflicto armado (estatales y no estatales) y la impunidad en la justicia penal que se ubicaba en porcentajes superiores a los 95 puntos. Esto generó un fraccionamiento del territorio colombiano, controlado tanto por las guerrillas, los paramilitares como por las fuerzas militares y un estado constante de violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario inigualable en el continente durante los noventa y escasamente comparable en el mundo ad portas del fin de siglo.

c. El “proceso 8000” y la actuación internacional de Colombia

El escándalo que vinculó al entonces presidente de Colombia, Ernesto Samper Pizano, y al Cartel de Cali, afectó a la imagen de Colombia durante 1995 y 1998, condicionando su actuación a nivel internacional y deteriorando las relaciones con varios países en el escenario internacional, especialmente con Estados Unidos. La relación bilateral cruzaría entonces por uno de los peores momentos en su historia. El gobierno de Bill Clinton descertifica a Colombia, considerando como inaceptable el comportamiento del gobierno de Ernesto Samper en la lucha contra las drogas y le cancela la visa para su ingreso a los Estados Unidos. También, critica la política exterior colombiana hacia Cuba, respecto a su relación comercial que se veía beneficiada con el restablecimiento de las relaciones bilaterales, en octubre de 1993, luego de 11 años de ruptura, y cuestiona su aceptación a la presidencia de los NOAL

(Gilhodes, 2002). Ahora bien, pese al deterioro político de las relaciones entre los ejecutivos de los dos países, los planes en la lucha contra el narcotráfico no fueron modificados considerablemente, al contrario, se llegó a un buen nivel de entendimiento entre el Ejército y la policía colombiana con la administración estadounidense (González, 2004).

“Cercos de la Fiscalía a narcopolítica”, fue el titular de la primera página de periódico colombiano “El Espectador”, del 22 de abril de 1995, que resumía los anuncios del entonces Fiscal General de la Nación, Alfonso Valdivieso Sarmiento, que dio inicio a múltiples investigaciones penales contra senadores, representantes, funcionarios públicos o periodistas, por presuntos nexos o beneficios con el denominado Cartel de Cali. Lamentablemente para el propósito de “universalizar y diversificar” las relaciones exteriores del país, afirmado al inicio del gobierno Samper, estas denuncias opacaban la histórica y afortunada coincidencia de que nuestro país presidiera simultáneamente dos organismos que agrupan tal cantidad de naciones como la OEA y los No Alineados. Socorro Ramírez (1997) analiza este tropiezo para Colombia en medio de las oportunidades presentadas en el plano multilateral, momento para el que el Gobierno Nacional,

estudió las conveniencias o las inconveniencias que le traería a su gobierno y a sus vínculos con Washington el presidir dicho organismo internacional. Incluso se llegó a pensar en la posibilidad de renunciar a dicha designación, pero el análisis de las consecuencias que este compromiso había traído para Indonesia –anterior presidente de los Noal– los llevó a la conclusión de que en vez de agrietar las relaciones con Estados Unidos podría, más bien, significar un buen medio y una buena oportunidad para mediar a favor de Washington ante los miembros más radicales del movimiento (Ramírez, 1997).

El “proceso 8000” -tomado del número del proceso de la Fiscalía de Cali, en la investigación por narcotráfico por parte del Cartel con el mismo nombre- fue el detonante para que el país se aislara en el ámbito internacional. La filtración de dineros provenientes del narcotráfico en la campaña del candidato electo a la Presidencia de Colombia supuso altos costos para Colombia, especialmente con Estados Unidos y Europa. Entre tanto, los países de la región percibían con desconfianza la evolución del conflicto interno, mientras Colombia mantenía un marcado desinterés ante la dinámica regional. Esto profundizó su aislamiento (Bell, 2010). En un escenario en el que el gobierno es cuestionado por corrupción, por desajustes estructurales en sus instituciones y por su incapacidad para garantizar el respeto a los derechos humanos en

el conflicto interno, Colombia no pudo desempeñar un papel activo y estratégico en los NOAL y, por lo tanto, propósitos como la integración latinoamericana o el logro de un mayor protagonismo a nivel internacional se vieron empañados y aplazados como consecuencia de las dificultades entre el gobierno y la Casa Blanca, entre otras cosas, porque ellas ocuparon la agenda y la atención del país (González, 2004).

El Movimiento de Países No Alineados (NOAL) es una organización conformada por países “neutrales” en términos políticos, como resultado del sistema bipolar de la Guerra Fría. Los NOAL se definieron de acuerdo a una política de no alineamiento en la que, mediante la idea de una “revolución anti-colonial”, pretendieron salvaguardar su independencia nacional y los legítimos derechos de sus respectivos pueblos, según las Declaraciones de Bandung, de 1955 y de Nueva Delhi, de 1983. Las condiciones históricas, económicas, sociales y políticas compartidas por países de Asia, África, América Latina y el Caribe permitieron que los NOAL se vieran como un símbolo de rechazo a la definición de paz y seguridad basada en el equilibrio entre las potencias.

Al asumir su presidencia de los NOAL, que ostentó entre 1995 y 1998, Colombia persiguió tres objetivos fundamentales: intenta abrir espacios en el seno de las Naciones Unidas, promover una concepción integral de la lucha contra las drogas y diversificar agenda geográfica, dadas las condiciones desfavorables en su relación bilateral con su “estrella polar”, Estados Unidos. En este orden de ideas, Colombia logra continuar con su tesis sobre responsabilidad compartida cuando la Asamblea General, en junio de 1998, aprueba declaraciones a favor de la corresponsabilidad, la atención al consumo y a los demás aspectos relacionados con el fenómeno, así como un programa integral de lucha antidrogas por una década.

Además, consigue complementar la cooperación estadounidense y comienza a trabajar, bajo un enfoque multilateral, con países europeos como Francia, quien se vinculó con ayuda satelital dirigida a evaluar la evolución de las zonas de cultivo de droga (Pardo, 2010). Dicho enfoque es traducido por autores como César Bermúdez como un intento por implantar una “política de múltiples direcciones” que pretendía aprovechar otros contactos posibles con el resto del mundo mientras se normalizaban las relaciones con los Estados Unidos. Es así como el discurso del gobierno colombiano tuvo que neutralizarse, atenuando el tono dramático de las dificultades y no prestándose al juego de la ‘narcotización’ de dichas relaciones (Bermúdez, 2010).

Esta estrategia le permitió, además de acercarse mucho más a la Unión Europea, a diversificar su actuación en el plano internacional. De esta manera, además de diseñar una política de participación de la comunidad internacional en el tema de los derechos humanos y de aceptar los retos que se venían con la presidencia del Movimiento de Países No Alineados, Colombia trata de mantener una participación un poco más activa en el escenario andino y en el Gran Caribe. Por un lado, el país hace parte del proceso de rediseño del Pacto Andino, aprobado en la Cumbre Presidencial de Trujillo, en 1996³⁷. Por otro, Colombia continua con su política de inserción en la cuenca del Gran Caribe, que tuvo su mayor auge meses antes de la posesión del entonces presidente Ernesto Samper al ratificar el Convenio Constitutivo de la AEC. A pesar del aislamiento producido por la crisis política del “Proceso 8000”, al final del período Samper se crea el Programa Estrategia para la Gente Caribe “EsCaribe” que estuvo orientado básicamente al desarrollo e integración de la región Caribe colombiana (Bell, 2010).

La manifestación más directa el principio de corresponsabilidad se materializaría en el acuerdo para implementar la Ley de Preferencias Comerciales Andinas, aprobado posteriormente por el Congreso. El acuerdo establecía el ingreso preferencial al mercado estadounidense y sin contraprestaciones de un amplio porcentaje de los productos de exportación de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. Durante las administraciones de Bill Clinton y Ernesto Samper Pizano, poco quedaría de ese clima de cooperación. La política externa de los Estados Unidos de América sufrió lo que se denomina un proceso de “securitización”: mayor confianza y uso de instrumentos militares, y más asuntos definidos como seguridad nacional –entre ellos el narcotráfico-. Clinton modificó los parámetros con los cuales se aplicaba la controvertida ley interna, que obligaba al gobierno a certificarle al Congreso el grado de cooperación de los países afectados por las drogas ilícitas que recibían ayuda de Estados Unidos; nombró a un general activo, Barry McCaffrey, como director -“zar”- de la política antidrogas; aplicó una estrategia política para debilitar y desprestigiar al presidente colombiano

³⁷Desde 1996, la Comunidad Andina de Naciones nace como organismo supranacional. Por lo anterior, las normas emitidas por los organismos que la conforman tienen el carácter de supranacionales, en la medida en que se incorporan a la legislación de los países miembros, sin un proceso legislativo previo, lo que las hace de aplicación directa, salvo para aquellos casos en que por excepción se indique que requieren de norma nacional que las incorpore. Véase Richardson, Diana (2008). Colombia y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) frente al proceso de globalización e integración económica internacional. Aproximación normativa al TLC con Estados Unidos. En: Revista de Derecho Fiscal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 269-282.

Ernesto Samper después de que se comprobara que su campaña presidencial había recibido donaciones millonarias del cartel de Cali (Pardo, 2010).

2.1.3. Administración Andrés Pastrana Arango (1998-2002)

Para 1998, Colombia continúa sumido en un intenso conflicto armado. Sus políticas públicas en el ámbito interno y su proyección diplomática, en el externo, seguirán planeándose dentro de un contexto nacional con pocos cambios en términos de violencia, narcotráfico, irrespeto a los derechos humanos, instituciones débiles y una imagen internacional deteriorada y “estigmatizada”. Estudios sobre el conflicto colombiano, adelantados por autores como Juan Carlos Echeverri (2001), Daniel Mejía (2001) y Astrid Martínez (2001), apuntan al aumento en el número de homicidios y secuestros atribuibles a este flagelo nacional. En cuanto al número de homicidios, entre 1985 y 1998, Martínez aduce que el promedio anual de muertes causadas por el conflicto fue de 1.420 (con una tendencia creciente), sumadas a las acciones armadas a lo largo y ancho del territorio colombiano que alcanzaron la cifra de 14.000 (incluyendo tomas de poblaciones, sabotajes, contactos entre los grupos armados y las fuerzas armadas, piratería y hostigamientos).

Echeverry confirma la gravedad del escenario de violencia en el país de finales de los años noventa al señalar que “al combinar duración y número de muertes, Colombia se compara sólo con Afganistán, Angola, Sudán y Ruanda” (Echeverri, 2001: 12). En cuanto al secuestro de ciudadanos, el número de víctimas “se multiplicó por once y, para el mismo período, la cifra por cada millón de habitantes pasó de nueve a ochenta. Entre 1996 y 1999, los casos de secuestro fueron 6.444, de los cuales 5.800 fueron hechos cometidos contra civiles y 644 contra personal de las fuerzas armadas” (Mejía, 2001: 12).

La contienda política por la Casa de Nariño no sería ajena a esta situación. Los candidatos que se debatieron la banda presidencial fueron Horacio Serpa Uribe, del tradicional Partido Liberal Colombiano, y Andrés Pastrana Arango, representante del movimiento “Gran Alianza por el Cambio” en el que el Partido Conservador Colombiano representaba significativamente a la candidatura azul. Resultados consignados y analizados en la Base de Datos para las Américas de la Universidad de Georgetown dan cuenta de la poca diferencia en el resultado electoral de la primera vuelta -34,59% de los votos válidos para el candidato Serpa Uribe y 34,34% para el

candidato Pastrana Arango) y del triunfo electoral, en segunda vuelta, del candidato conservador Andrés Pastrana Arango (por una diferencia de tan solo el 3,86% con el candidato liberal- (Universidad de Georgetown, sf). Los electores se decantaron por el contenido programático más cercano a las necesidades más urgentes del país en ese momento y en respuesta a la posibilidad de empezar un proceso de negociación exitoso con las FARC y con el ELN. Con el eslogan “El Cambio es Ahora”, la campaña propuso una política de paz que comenzara con el campo y que trascendiera a la seguridad estatal para situarse ante la necesidad de tranquilidad de los ciudadanos en general, así como una agenda de trabajo encauzada a luchar contra la pobreza, flagelo que, para 1998, atacaba al 67% de los hogares campesinos, y a la reivindicación de la mujer y de la familia.

En cuanto a política internacional, la política exterior colombiana propuesta tuvo dos enfoques principales. Por un lado, la doctrina del *Respice Polum* regresaría a orientar a la política exterior del país debido a cuatro factores principales: el papel predominante de Estados Unidos en el Sistema internacional de posguerra Fría; la privilegiada relación comercial con Colombia; la ineffectividad de la integración regional, en la que Estados Unidos continuará siendo más importante en las agendas de los países latinoamericanos; y, el alcance del Plan Colombia y la Iniciativa Andina con el fin de fortalecer la institucionalidad colombiana y sus Fuerzas Militares. Este “reacercamiento” a Estados Unidos giraría en torno a la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y, desde los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 (11-S), por la lucha contra el terrorismo. Por otro, podríamos catalogar a la agenda de política exterior del gobierno Pastrana Arango como “monotemática”, en la que la denominada “Diplomacia por la Paz” predominaría en los esfuerzos internacionales del Estado colombiano de la época.

a. Narcotráfico y Terrorismo

La lucha contra el narcotráfico, las repercusiones que tuvo el ataque del 11-S en la cooperación de Estados Unidos hacia Colombia (derivada principalmente del Plan Colombia) y el cambio en la concepción de la seguridad nacional e internacional por la “aparición” del terrorismo, orientaron la agenda de la política exterior colombiana, entre 1998 y 2002. Dado el fuerte deterioro de las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos, heredado de la administración del expresidente Ernesto

Samper Pizano (en relación con el supuesto financiamiento de su campaña electoral por parte del Cartel de Cali)³⁸, el presidente electo, Andrés Pastrana Arango, propuso como derrotero de su política exterior fortalecer las relaciones con el país del Norte con el objetivo de aumentar la cooperación y el apoyo para mitigar los efectos del conflicto interno armado que habían dado una clara señal de reversa en el cuatrienio anterior.

Según Carolina Arellana, en su análisis de la cooperación de Naciones Unidas al gobierno de Colombia en el ámbito de la lucha internacional contra el problema de las drogas ilícitas, el acercamiento entre los dos países permitió que los presidentes Pastrana y Clinton empezaran “a ver con gran preocupación las nuevas dimensiones del problema de las drogas en el país, asociado a la acción de grupos guerrilleros y fuerzas paramilitares, todo lo cual desemboca en la iniciativa del Plan Colombia” (Arellana, 2009: 10). El Plan Colombia, concebido en 1999, ha sido uno de los acuerdos que evidencia el sólido compromiso de ambos países para prevenir el tráfico de drogas ilegales hacia EE.UU. por rutas centroamericanas, con el fin de promover la paz, el desarrollo económico y la seguridad en la región latinoamericana. El Plan, que comenzó con un programa de USD\$7.5 mil millones (Departamento de Estado, 2000), tuvo un escenario propicio para el gobierno Pastrana y fue afianzado, posteriormente en el gobierno de Álvaro Uribe, por dimensiones idiosincrásicas compartidas con el expresidente Bush que alcanzaron “su máxima identificación al encontrar en las afinidades ideológicas un nuevo cimiento para el conjunto de políticas que caracterizaron la relación bilateral. Se pasó de una relación pragmática durante los años Pastrana-Clinton a un vínculo muy ideologizado y personal en el periodo subsiguiente” (Londoño, 2011: 257).

En un inicio, el gobierno de Pastrana invirtió USD\$4 mil millones y pidió a la comunidad internacional un aporte de USD\$3.5 mil millones. Ante dicha petición, el presidente estadounidense de entonces, Bill Clinton, propuso un paquete de asistencia de US\$1.6 mil millones sumado a USD\$330 millones solicitados en los años anteriores

³⁸ El llamado “Proceso 8000” le daría absolución al entonces presidente Ernesto Samper Pizano. Según lo registra el diario “El Espectador”, el miércoles 12 de junio de 1996, por 111 votos a favor y 43 en contra, la plenaria de la Cámara de Representantes, del Congreso de la República de Colombia, acogió el proyecto de preclusión presentado por la Comisión de Acusación. Absuelto Samper, un mes más tarde, el gobierno de Estados Unidos le canceló la visa de ingreso al país al presidente y empezó sus presiones para que la Fiscalía no bajara la guardia en el 8.000 y el Congreso sacara adelante, cuanto antes, una agenda de sus intereses, que empezó con el reclamo de que la extradición reviviera. Véase El Espectador, “El proceso 8.000, a 20 años del escándalo mayor”. En: <http://www.elespectador.com/especiales/el-proceso-8000-20-anos-del-escandalo-mayor-articulo-556513> (Consultada el 17 de mayo de 2016).

y una nueva iniciativa de USD\$954 millones como suplemento de emergencia para el año fiscal 2000 (Departamento de Estado, 2000). Esta ayuda estuvo encaminada a que Colombia pudiera enfrentar los desafíos del conflicto interno armado, luchar contra el tráfico ilícito de drogas, proteger los derechos humanos, expandir el desarrollo económico, fomentar la paz e instituir la reforma judicial, dado que Colombia puede ser considerado como el mayor aliado de Estados Unidos en la región. Según el Departamento de Estado de Estados Unidos, el Plan contó con cinco componentes fundamentales:

- A. Mejorar la capacidad de gobierno y el respeto de los Derechos Humanos, para lo que se propuso una ayuda de USD\$93 millones hasta 2002.
- B. Expansión de las operaciones antinarcoóticos en el Sur del país con una ayuda de USD\$ 600 millones, con el fin de equipar y entrenar a los batallones antinarcoóticos.
- C. Alternativas de desarrollo económico, para lo que Estados Unidos destinó USD\$145 millones que ayudarían a planes para los pequeños agricultores que cultivaban coca y amapola. Con ello se mejorarían las condiciones de quienes habitaban cerca a los cultivos.
- D. El crecimiento de la interdicción en Colombia y la región con USD\$340 millones de dólares para la actualización de radares que permitieran a Colombia tener mayor capacidad para interceptar a los traficantes.
- E. Se fortaleció la asistencia a la Policía Nacional de Colombia con USD\$96 millones para ayudarles en la erradicación de los cultivos de droga (Departamento de Estado, 2000).

En términos de geopolítica, geoestrategia y seguridad, el fenómeno mundial del terrorismo (exacerbado desde el 11-S) será una plataforma en la lucha contra el narcotráfico por parte de Colombia, debido a que las FARC y el ELN fueron catalogadas como grupos terroristas, tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea. Será pertinente, entonces, hacer un breve estudio de la política exterior estadounidense ante este propósito incluido en la política exterior colombiana. Luego de la caída de la URSS y gracias a la revolución tecnológica, Estados Unidos logró fortalecer su poder dentro de la Sociedad internacional, encaminando su interés nacional bajo la promoción de los valores americanos que predicaban ser “valores universales”, según lo expresado por Condoleezza Rice en un artículo de 2008, publicado en *Foreign Affairs* (2008). Esta connotación inicial del propósito de la política exterior estadounidense distaba de un plan de lucha contra el terrorismo y si bien se nombraba el objetivo de derrocar a Saddam Hussein la tendencia se veía reflejada hacia países como China y Rusia. Ahora bien, es indiscutible que el resultado

de los ataques del 11-Scuestionaron duramente la agenda política de Estados Unidos en materia de terrorismo. Sin embargo, ya desde 1985, el Departamento de Estado consolidaba la lista de los países y grupos terroristas activos en el mundo, que se había empezado a publicar como un anexo del *Export Administration Act* de 1979, en el que se pretendía prohibir la exportación de bienes y mercancías que apoyaran al terrorismo³⁹. Según Fanelli (2006) “los objetivos de George W. Bush no fueron tan distintos a los que Estados Unidos mantuvo durante distintas presidencias. El promover la paz, la libertad, la democracia y el libre comercio siguieron siendo los objetivos propuestos por él”. Lo distinto aquí, fue el modo de obtenerlos.

En contrapeso, otros autores como Daalder y Lindsay sostienen que la política exterior estadounidense en aquellos años fue en mayor parte iniciativa de Bush. Además, hemos de tener en cuenta algunas disidencias como la política de defensa de Collin Powell, en la que se estableció que los Estados Unidos debía usar la fuerza en apoyo de la sociedad ante una amenaza contundente; o la de algunos “neoconservadores” como Perle y Wolfowitz, que han defendido el uso del poder militar sobre otros, con el fin de moldear al mundo, partiendo del ejemplo de Estados Unidos. En este sentido, al estudiar la administración Clinton, la primera Demócrata en 12 años, se observa que su política de seguridad nacional estipulada en uno de los documentos conocido como “Plataforma Demócrata” tiende a resaltar la importancia de una expansión económica y comercial como elemento esencial para el país, y de esta manera restaurar el liderazgo económico de EUA a nivel mundial, dándole especial importancia al comercio y a los acuerdos comerciales multilaterales como una forma que permitiera avanzar los intereses económicos norteamericanos en la economía mundial (Urbaneja, 1998). Lo anterior se señala en uno de los apartados del documento “Plataforma Demócrata” que consignaba lo siguiente:

“Los EUA no pueden ser fuertes fuera, si son débiles dentro del país. Restaurar el liderazgo económico mundial debe ser un elemento central de nuestra política de seguridad nacional (...) Nuestro gobierno ha de trabajar para expandir el comercio, han de mantenerse altos los intereses americanos, promoviendo las exportaciones, expandiendo el comercio de productos agrarios y abriendo mercados. Hemos de renovar la autoridad usando el comercio norteamericano en contra de los más serios problemas... Los acuerdos multilaterales comerciales pueden hacer avanzar nuestros intereses económicos expandiendo la economía global” (Democratic Platform, 1992).

³⁹ El Departamento de Estado dio comienzo a sus publicaciones en el año de 1985, bajo el “PatternOn Global Terrorism”; ya en 2004 se modificó a “Country ReportonTerrorism”.

Paralelamente, este propósito demuestra el interés nacional estadounidense de adherirse a los lineamientos neoliberales de los principales centros financieros como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En este sentido, Clinton expone en una declaración dentro de su viaje a Venezuela, Brasil y Argentina, en noviembre de 1997, su avenencia con la promoción de libre mercado y de la libre empresa, con el fin de cumplir con las metas de educación, salud, medio ambiente y derechos humanos, y en aras de hacer de las Américas en el siglo XXI un baluarte de seguridad y de prosperidad.

Retomando la coyuntura del 11-S, la lucha antiterrorista estadounidense hacia América Latina produjo cambios radicales en la agenda internacional en dos conceptos principales: el de seguridad y el de percepción de amenazas. A pesar de estas transformaciones, Luis Alexander Montero Moncada (2011) en su artículo “Política exterior de seguridad estadounidense en la post Guerra Fría y el mundo post 11 de septiembre”, afirma que “contrariamente a lo que se ve a simple vista, la actual agenda exterior de seguridad de Estados Unidos, poco difiere de la agenda que fue derrotada con el ataque al World Trade Center y al Pentágono” (Montero, 2011: 114). De esta manera, en consecución de la política estadounidense ya implementada desde el gobierno Clinton, América Latina se alineó en algunos casos, como el colombiano, y en otros, mantuvo una discordia en la lógica antiterrorista estadounidense, como en el caso venezolano.

Por ejemplo, respecto a la asistencia militar, el Teniente Coronel Philip K. Abbott en su obra *Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality?* afirma que América Latina pasó a un segundo plano en materia de seguridad, debido a que la asistencia militar y policial se volteó hacia la región del Medio Oriente. No obstante, el caso colombiano se apartó de esta tendencia ya que Estados Unidos continuó trabajando conjuntamente con Colombia para, entre otros objetivos, luchar contra los grupos al margen de la ley y proteger estratégicamente importantes yacimientos petroleros del sabotaje de las FARC, a pesar que Estados Unidos no tuviese planes a largo plazo con las fuerzas militares de América Latina (Abbot, 2004). Es así como para el año 2000, la asistencia militar estadounidense se incrementó en países como Colombia debido al Plan Colombia; sin embargo, después del 11-S la cooperación mostró una leve caída y, aunque en los años siguientes al 2001 hubo un leve aumento en la asistencia militar en

América Latina, ni siquiera en el 2006 llegaba a los niveles del 2000 (Lizano, 2008). A pesar de esta situación, desfavorable para los proyectos del gobierno Pastrana Arango, “América Latina siguió siendo la principal región receptora de asistencia militar y capacitación” (Montero, 2011: 114).

Volviendo a la relación bilateral Estados Unidos-Colombia, tras los atentados del 11-S y el anuncio del presidente de Estados Unidos George Bush de construir una coalición antiterrorista de carácter global, los analistas consideraron que podría minimizarse el impacto de la coalición mundial contra el terrorismo en Colombia con el argumento de que la tensión se centraría en las naciones que albergaran a terroristas musulmanes y que por tanto Colombia iba a pasar a un segundo plano. No obstante, en la guerra global contra el terrorismo Colombia se mantuvo importante debido a la presencia de tres organizaciones terroristas que figuran en la lista negra del Departamento de Estado: FARC, ELN y AUC (Pizarro, 2004). Ante este panorama, el país se convirtió en uno de los grandes aliados contra el terrorismo internacional en el contexto latinoamericano y bajo el liderazgo del país del Norte. Como resultado, y como veremos en páginas posteriores, en los últimos años el gobierno colombiano ha venido reforzando sus políticas en el seguimiento militar y de policía para debilitar a los grupos terroristas, para lo que generó elementos para los desmovilizados de las AUC (Pizarro, 2004).

En complemento a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la estrategia internacional de Colombia se centró en recuperar la credibilidad y la posición de Colombia en la comunidad internacional, exponiendo las reales dimensiones de los problemas y retomando el liderazgo perdido en varios escenarios multilaterales. Dicho objetivo se apoyó en la “Teoría de la Corresponsabilidad o Responsabilidad Compartida” que, aunque venía siendo delineada por gobiernos anteriores, fue promovida decididamente por la acción diplomática del gobierno Pastrana. Según Diego Cardona, esta teoría fue admitida por primera vez (a partir de una iniciativa Colombo-Mexicana) en un foro internacional, en la Reunión de Cancilleres de la Unión Europea y el Grupo de Río, en Cochabamba en 1996. Sin embargo, no sería hasta 1997 que haría tránsito hacia Naciones Unidas, por la vía de la sesión especial de la Asamblea General, que se dedicó al tema de las drogas en 1997. Hoy día, forma parte del vocabulario diplomático internacional (Cardona, 2001).

En síntesis, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo direccionada por Estados Unidos se alineó con los propósitos de la política exterior colombiana durante la administración Pastrana y, como veremos más adelante, durante el octenio del expresidente Álvaro Uribe Vélez. La atención estadounidense hacia Colombia, desde este periodo, radicó en la amenaza de la producción de la droga que es enviada hacia EE.UU. y producida por los grupos violentos y mafias que utilizan este negocio para financiarse. En consecuencia, el Plan Colombia sería una herramienta convencional de política exterior para retomar la relación privilegiada con Estados Unidos, prevenir el tráfico de drogas ilegales hacia Estados Unidos y promover la paz y el desarrollo económico con el fin de alcanzar la seguridad en la región Andina. Ahora bien, los objetivos de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, en el marco del conflicto interno armado, serían recogidos en lo que el entonces Presidente Pastrana denominó la “Diplomacia por la Paz”.

b. Diplomacia por la Paz

En su discurso de posesión, el presidente Andrés Pastrana dio los primeros trazos de lo que sería la política exterior colombiana entre 1998 y 2002. Según Pastrana, la política exterior sería “de amplio consenso, coherente y sistemática, que supere cualquier exclusivismo de grupo, de región o de partido”. Para ello, la política exterior se enmarcó en la iniciativa gubernamental que respondiera a los intereses de todo el Estado -estamos hablando de pacificación en todo el territorio nacional- denominada “Diplomacia por la paz” que fue reconocida, desde el inicio del nuevo gobierno, por las representaciones diplomáticas acreditadas en Colombia. Así lo resaltaría el Nuncio Apostólico para Colombia, Paolo Romero, en el saludo del Cuerpo Diplomático del 8 de agosto de 1998, al destacar la importancia del apoyo exterior en el proceso de la consecución de la paz en el país, así como la amplia acción internacional que el presidente Pastrana iniciaba en el marco de una orgánica “Diplomacia para la Paz”. Entre sus objetivos principales encontramos la búsqueda de protagonismo, por parte de Colombia, en los compromisos del “Nuevo Mundo”; la necesidad de fortalecer el poder de negociación del país, en torno a los temas más importantes de la agenda global de la época; y, la reafirmación de la promoción y defensa de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Todo lo anterior, estaría protegiendo los “derechos

esenciales” de Colombia, tal y como lo dijo el entonces presidente Pastrana, en su discurso de posesión⁴⁰.

En efecto, la grave crisis humanitaria que enfrentaba el país, exacerbada por el conflicto armado interno y el auge del negocio del narcotráfico, llevó al jefe de las relaciones exteriores del país a plantearse un giro en la política exterior colombiana que se había visto claramente limitada y desajustada en la era de Ernesto Samper Pizano. Las relaciones internacionales de Colombia necesitaban oxigenarse y reorientarse para obtener el apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos de paz desarrollados por el gobierno desde el inicio mismo de su gestión (Pastrana, 2001). Por otra parte, y a pesar de los escenarios que representaban la fortalecida acción diplomática bajo la administración Pastrana -que le hubiese permitido ampliar la agenda temática-, la política exterior colombiana se tornó monotemática y volvió a estrechar sus principales objetivos a los de la política doméstica.

Así lo hacen notar autores como Andelfo García, al anotar que las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, la Unión Europea y los países vecinos, así como la política multilateral en los foros y organismos internacionales, fueron concebidas e implementadas, en lo fundamental, conforme a las prioridades de la diplomacia por la paz (García, 2002). De acuerdo con García, la gestión diplomática condujo a que la acción gubernamental en favor de la paz recibiera un significativo apoyo por parte de los gobiernos y de algunos actores no gubernamentales formadores de opinión en el ámbito mundial. Además de la cooperación, el gobierno Pastrana conseguiría que los grupos alzados armados perdieran la credibilidad y los espacios construidos a lo largo de décadas, con un discurso político de reivindicaciones sociales que contó por mucho tiempo con una acogida favorable, particularmente en Europa. Leonardo Carvajal llamará a este fenómeno como las “diplomacias paralelas” que adelantaron los actores no gubernamentales involucrados en el conflicto armado como las FARC, el ELN y los grupos paramilitares que implementaron estrategias en búsqueda de legitimidad política en el exterior, de aliados para el proceso de negociación y para la compra de arsenal bélico (Carvajal, 2010).

⁴⁰ Véase el discurso de posesión del entonces Presidente de la República de Colombia, Andrés Pastrana Arango, del 07 de agosto de 1998. En: <http://www.ideaspaz.org/tools/bcp?page=1619> (Consultada el 23 de mayo de 2016).

Revisando el Plan Nacional de Desarrollo de 1998 a 2002, identificamos que la gestión internacional del gobierno Pastrana estará desarrollada en el capítulo V, titulado “Diplomacia por la Paz”, que inicia precisamente con la siguiente afirmación que manifiesta el regreso a la vinculación del ámbito interno al externo: “el proceso de globalización y el avance de los diversos sistemas de integración han estrechado cada vez más la relación entre la política internacional y la doméstica. Esta relación entre los asuntos exteriores y las cuestiones internas es decisiva y creciente en las relaciones internacionales contemporáneas” (PND, 1998-2002). El plan de desarrollo del gobierno Pastrana, titulado “Cambio para construir la Paz”, dirigió todos sus esfuerzos de política exterior a definir las estrategias que serían utilizadas para contribuir a la salvaguarda y promoción de los intereses nacionales, mantener la integridad territorial, la seguridad y la prosperidad de la República, asegurar el bienestar material, el desarrollo humano y el empleo, y promover la identidad cultural en beneficio de la totalidad de los ciudadanos. La Paz sería definida por el gobierno Pastrana como “prioridad nacional” (es decir, el interés nacional de primer orden) y permitiría conseguir ayuda de los países desarrollados para realizar las grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional que les permitirán a los campesinos encontrar alternativas diferentes al conflicto armado y erradicar los cultivos ilícitos.

Para el estudio de la “Diplomacia por la Paz” de Pastrana nos enfocaremos en los resultados obtenidos en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, con la Unión Europea y con el vecindario latinoamericano, objetivos geográficos mencionados desde el discurso de su posesión presidencial y determinados en armonía con la agenda temática monotemática mencionada. Estados Unidos era considerada por Colombia como una potencia hemisférica, como la economía más grande y avanzada del mundo y como “un país fundamental para las relaciones internacionales de Colombia”⁴¹. La llegada del presidente Pastrana Arango significó un mayor grado de entendimiento y confianza que daría sus mejores resultados, como lo anotamos en párrafos anteriores, con la creación del Plan Colombia. Recordaremos para ello que, durante los gobiernos Clinton-Pastrana, el Plan Colombia demostró el restablecimiento pleno de las relaciones bilaterales y el fortalecimiento de la comunicación diplomática entre los dos

⁴¹ Véase el discurso de posesión del entonces Presidente de la República de Colombia, Andrés Pastrana Arango, el 07 de agosto de 1998. En: <http://www.ideaspaz.org/tools/bcp?page=1619> (Consultada el 23 de mayo de 2016).

jefes de Estado. El Plan Colombia también evidenció la atención que Estados Unidos prestaba al conflicto interno colombiano que lo convertía en el tercer receptor de ayuda de los Estados Unidos, después de Israel y Egipto, y significó un aporte 30 veces mayor que el de 1995, diez veces la ayuda proporcionada a Colombia en 1998 y tres veces la aportada en 1999 (García, 2002).

En este orden de ideas, los primeros años de la administración Pastrana encuadran dentro de la llamada búsqueda de la paz “desde adentro” (Carvajal, 2010: 316). Según Carvajal, la ayuda exterior que buscó el gobierno Pastrana fue concebida desde adentro, bajo la percepción de que, si bien “las guerrillas colombianas surgieron en el ambiente de la Guerra Fría, son organizaciones autárquicas porque generaron su propia fuente de financiación” (Carvajal, 2010: 316). A pesar de esto, Carvajal resalta la vinculación de “doble vía” en la que la relación de dependencia entre lo doméstico y lo internacional reflejó la capacidad de influencia de los actores del exterior en el conflicto interno colombiano. En adición a lo anterior, podemos concluir que la internacionalización y consecución de la paz no se debió a la instrumentalización caprichosa de la política exterior en torno a los problemas domésticos del país, sino a la convergencia de dos variables plenamente justificadas. Por un lado, a las características del Sistema internacional del momento y, por otro, a la necesidad del país de insertarse de forma funcional en una relación costo-beneficio favorable. Al respecto, Leonardo Carvajal afirma que “la internacionalización del asunto de la paz es más un imperativo ineludible que imponen las circunstancias del mundo actual, más que una decisión enmarcada por la voluntad del Estado y la sociedad colombianos”.

Los conceptos de “vulnerabilidad” y de “sensibilidad” también aparecen en el análisis sobre la internacionalización del conflicto interno armado y la paz en Colombia, proceso iniciado en esta administración. De acuerdo con Carvajal (2008), la internacionalización de la paz y de los demás temas de la agenda de política exterior, debe buscar disminuir la ‘vulnerabilidad’ del país ante los hechos que acontecen por fuera de las fronteras nacionales y controlar la ‘sensibilidad’. En este punto retomaremos el marco teórico de nuestra investigación en cuanto a las ideas sobre la Interdependencia Compleja de Keohane y Nye (1998). Para estos autores, la sensibilidad “implica grados de respuesta dentro de una estructura política (¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país

y cuál es la magnitud de ese costo?)” y la dimensión de vulnerabilidad de la interdependencia “se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar (...) es la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas” (Keohane y Nye, 1998: 26-34). La “Diplomacia por la Paz” buscó aumentar la autonomía de Colombia en el campo externo, en un plan que giraba en torno a la diversificación de sus relaciones con la comunidad internacional y la reconstrucción de los lazos con Estados Unidos. No obstante, la búsqueda de autonomía mediante la diversificación geográfica de su agenda de política exterior resultó incoherente con el alineamiento a Estados Unidos y a la estrecha relación que se verá reforzada desde este periodo hasta la actualidad. La dimensión de “sensibilidad” no fue controlada, tal y como lo recomienda Carvajal, debido a que la vinculación política entre Colombia y Estados Unidos, sobre todo en el tema de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, disminuyó la capacidad de maniobra por parte de las políticas antidrogas propuestas por Colombia y, al mismo tiempo, generó lo que Keohane y Nye denominan una “interdependencia de sensibilidad” en la que hechos como el 11-S tuvieron secuelas directas en la cooperación, dentro del Plan Colombia, así como en las concepciones de defensa y seguridad que también fueron modificadas dentro del discurso de la política internacional colombiana, en respuesta al tratamiento que le daría Estados Unidos al terrorismo a escala mundial.

Como lo anotamos en la primera parte del Capítulo II, la necesidad de diversificar las relaciones diplomáticas colombianas estuvo presente desde administraciones anteriores, propuesta por el entonces presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) cuya política estuvo encaminada a universalizar la política exterior colombiana. Con este cometido, López Michelsen instituyó la doctrina del *Respice Similia* que consistía en “mirar a los semejantes, a los países latinoamericanos en particular, que buscaban una mayor diversificación diplomática, política y económica y la afirmación de una progresiva solidaridad Sur-Sur” (Tokatlián, 2000: 37). En esta ocasión, el gobierno Pastrana Arango también identificó la inminente necesidad de desarrollar una política exterior funcional en la que, por medio de la ampliación de los aliados del Estado colombiano, se potencializara el asunto de la paz mediante su internacionalización y consecuente apoyo desde varios países que estuvieran en capacidad de cooperar con nuestros objetivos. Con ello, la “sensibilidad” del Estado colombiano disminuiría ante

cambios producidos fuera de su órbita de decisión pero que tuvieran influencia directa en la política antidrogas adelantada por Colombia. Al mismo tiempo, se controlaría la “sensibilidad” de la comunidad internacional ante los hechos negativos que se produjeran en el ámbito doméstico, derivados del proceso de paz.

La dimensión “vulnerabilidad” tampoco fue disminuida por Colombia en este periodo de internacionalización del proceso de paz. El Plan Colombia representaba una fuente de ingresos para la lucha antidrogas insuperable por otros actores internacionales, en cuantía, así como incomparable respecto de las capacidades y recursos del Estado que los proveía, que sería visto como aliado de Colombia. Escaparse de los lineamientos políticos establecidos por Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, implicaba costos mayores para Colombia que lo hicieron mucho más “vulnerable” que nunca. Por lo tanto, un cambio en la política del Estado colombiano de finales de los años noventa reduciría los costos impuestos por factores o cambios externos, siempre y cuando el Plan Colombia tuviese un aporte mucho más equitativo de los países implicados en la lucha contra las drogas y bajo la Teoría de la Corresponsabilidad en la que se viera al Plan como un objetivo en común que le generara los mismos costos a todos. Ahora bien, el grado de “sensibilidad” y “vulnerabilidad” no será elevado únicamente en Colombia, debido a las asimetrías propias de la relación Norte-Sur y de las dinámicas del Sistema internacional posterior a la terminación de la Guerra Fría. Lo anterior, debido a que Estados Unidos tendrá las capacidades materiales más poderosas, especialmente respecto a sus relaciones con los países de América Latina, región en la que solo Chile tiene un Índice de Desarrollo Humano (IDH) “muy alto” y pertenece al grupo de los países desarrollados, OCDE.

En adición al Plan Colombia, la llegada de los republicanos a la Casa Blanca trajo consigo la propuesta del entonces presidente, George Bush, conocida como “Iniciativa Regional Andina”. Esta iniciativa fue presentada al Congreso estadounidense en los primeros meses de 2001 y estuvo motivada de acuerdo con las prioridades de la política exterior establecidas luego de los ataques terroristas del 11-S. Sería este episodio en la historia estadounidense el detonante del posicionamiento privilegiado de la lucha antiterrorista en la agenda internacional, especialmente en su agenda de política exterior. La Iniciativa Regional Andina (IRA) tuvo como finalidad la de combatir el problema de las drogas en la región andina que, según la Hoja informativa de la Casa

Blanca, emitida el 21 de abril de 2001, publicada en la Tercera Cumbre de las Américas celebrada en la Ciudad de Quebec, “produce virtualmente toda la cocaína del mundo y una creciente cantidad de heroína, lo que representa una amenaza directa a nuestra salud pública y seguridad nacional”. Según la Casa Blanca (2001), Estados Unidos estaba consciente de su responsabilidad en disminuir la demanda de drogas en su país, para lo cual expandiría sus esfuerzos para colaborar con los países productores y de tránsito a fin de fortalecer sus instituciones democráticas, promover el desarrollo sostenible y combatir la oferta de drogas en su fuente en tanto la región andina representa un desafío para la política exterior de Estados Unidos (Casa Blanca, 2001).

La versión aprobada finalmente destinó USD\$ 625 millones y estableció condiciones en materia de derechos humanos y fumigación. Según lo anotó García en su estudio sobre la agenda de política exterior del gobierno Pastrana, la ley “destinó USD\$ 215 millones para desarrollo económico y social y elimina los montos fijos establecidos en la versión aprobada por el Senado, que destinaba de antemano USD\$101 millones de dólares para Bolivia y USD\$35 para Ecuador, dejando USD\$411 para Colombia, Perú, Brasil, Panamá y Venezuela” (García, 2002: 194). La lucha contra la disminución en el lado de la oferta no sería el único objetivo de la Iniciativa gracias a que un 30% del monto aprobado por el Congreso (USD\$215 millones) fue para programas de desarrollo económico y social, incluidos los de desarrollo alternativo. Ante este hecho, nos adherimos a la opinión de García, sobre la evidencia de “un cambio importantente al enfoque y prioridades del paquete de ayuda aprobado para el 2000-2001” (García, 2002: 194). En este orden de ideas, la posición de las Naciones Unidas sobre la existencia de causas estructurales del problema de las drogas que mencionamos en el análisis del periodo del expresidente Ernesto Samper Pizano, relacionadas estrechamente con la pobreza, al aislamiento y el desarrollo económico y social, sería tomada en consideración para destinar este renglón de la ayuda estadounidense a la región de la Cordillera de los Andes.

En síntesis, la “Diplomacia por la Paz” aumentó la “sensibilidad” y la “vulnerabilidad” de Colombia durante 1998 y 2002, a costas de los beneficios que su relación con Estados Unidos conllevó, en términos de apoyo financiero y político -además de las repercusiones positivas en las oportunidades en el marco del BM y del FMI-. Estos resultados no deben ser analizados, de manera exclusiva, dentro de este objetivo de la

política exterior colombiana. Si bien la agenda priorizó la relación bilateral con Estados Unidos, el efecto del conflicto armado interno trascendió fronteras y “permeó” las relaciones con otros países con los que Colombia tenía intereses de igual relevancia. Con Venezuela, la política exterior debía estar enfocada en los temas de migración, seguridad fronteriza, incursiones armadas en su territorio y los problemas de secuestro y extorsión de habitantes de zonas fronterizas. Con otros países de la región como Ecuador, Perú y Panamá, también se compartirían retos en migración, seguridad fronteriza e incursiones armadas. Finalmente, en la agenda con Europa, se requería la revisión de los temas de migración, drogas ilícitas, medio ambiente, derechos humanos e inversiones. No obstante, la intención de “desguerrillar” y “desnarcotizar” la agenda internacional no se cumplieron como era esperado, al contrario, la internacionalización de la paz conllevó a que los puntos sobre las mesas de diálogo diplomáticas siempre apuntaran hacia la misma dirección.

Dicho propósito también se plasmó en el discurso de posesión del entonces presidente Pastrana, al afirmar la meta de continuar estrechando las relaciones económicas y culturales con Europa, así como los vínculos entre los distintos bloques de integración que existían en ese momento. Para ello, se otorgó particular importancia a la Primera Cumbre de la Unión Europea-América Latina y el Caribe, realizada en 1999, en la que se emitió la “Declaración de Río”. Dentro de sus objetivos políticos, los Estados de lado y lado del Atlántico se comprometieron a:

“hacer ante el problema mundial de las drogas bajo el principio de la responsabilidad común y compartida, con base en un enfoque global, integral y equilibrado, de plena conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional. El Plan de Acción Global de Panamá en Materia de Drogas está basado en estos principios y dará una nueva dimensión a la cooperación en esta materia. El Mecanismo de Cooperación y Coordinación entre la Unión Europea, y América Latina y el Caribe debe utilizarse para desarrollar esta cooperación. Igualmente, manifestar nuestra voluntad de dar cumplimiento y seguimiento a los acuerdos emanados del “XX Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas Dedicado a la Acción Común para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas” (Declaración de Río, 1999).

La Comunidad Europea (CE), para finales de los años noventa, se opuso a los componentes y destinaciones de la cooperación establecida en el Plan Colombia. Si bien manifestó su total apoyo al proceso de paz y a la defensa de los derechos humanos, gravemente afectados por el conflicto armado interno y por las actividades conexas al narcotráfico, la CE no apoyaba ciertas “lógicas militares” que promovía Estados Unidos a través de este instrumento de cooperación bilateral. Con base en los resultados

de la Primera Cumbre de la Unión Europea-América Latina y el Caribe, más conocida como “Cumbre de Río”, conclusiones contenidas en la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI”, Europa demostró su disposición en ayudar al problema mundial de las drogas, mediante tres estrategias que incluían el refuerzo del Estado de derecho y la irreversibilidad de los procesos democráticos en el plano institucional; la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social; y, la consolidación de las reformas económicas y el aumento de la competitividad internacional (Comisión Europea, 1999). Así las cosas, las políticas europeas siguieron las tendencias minoritarias que defendió Estados Unidos en este proceso, respecto a la necesidad de enfrentar los problemas de desarrollo social que estarían generando un “caldo de cultivo” tanto para la intensificación del conflicto armado interno como para el fortalecimiento del negocio del narcotráfico, no solo por la rentabilidad de los grandes Carteles sino por constituirse en una fuente de subsistencia para familias campesinas dedicadas a los cultivos de cocaína.

Ahora bien, tanto la intervención de Estados Unidos como de la Unión Europea (UE) ha respondido a la lógica de que los problemas internos de Colombia han pasado de ser problemas nacionales a convertirse en un factor de desestabilización regional que demandaría la atención de actores externos relevantes como la UE. Las repercusiones internacionales de la producción y el tráfico de drogas, la expansión del conflicto armado a las zonas limítrofes y el desplazamiento de población civil a los países vecinos son claras muestras de desequilibrio en la región Andina, además de las fronteras selváticas (Ardila, 2003). Además, es pertinente anotar que las transformaciones del Sistema internacional postguerra Fría generarían un cambio en la agenda geográfica europea que opta por modificar la pirámide de preferencias de las relaciones exteriores de la Unión y se da un refuerzo a las relaciones con América Latina por razones fundamentalmente de interés político y económico (Gómez, 2007). Colombia sería uno de los países más importantes dentro de estas modificaciones debido a que, tal y como lo aduce José Antonio Sanahuja (2004), “es el único país de América Latina en el que el narcotráfico y la guerra interna son cuestiones estratégicas en las que sí puede esperarse atención política y respaldo económico por parte de la UE y, por lo tanto, pueden sustentar un diálogo sobre paz y seguridad”.

Trasladándonos a la región, analizaremos la postura de Colombia en las agendas bilaterales que se trazó inicialmente con Venezuela, Perú, Ecuador y Panamá. En el discurso de posesión del Presidente Pastrana, el gobierno manifestó que “Venezuela es el país con el cual Colombia ha avanzado más en materia de integración económica” y que “los estrechos vínculos históricos y culturales que nos unen nos permitirán impulsar el entendimiento en todos los campos a fin de continuar avanzando en el proceso de integración binacional y en la consolidación de la Comunidad Andina de Naciones para proyectarla al continente”. En efecto, el intercambio comercial con Venezuela ha sido significativo y, a pesar que entre 1998 y 2002 los niveles de exportación hacia el país bolivariano no son comparables con las cifras alcanzadas durante los siguientes años, sí nos encontramos con una balanza comercial bilateral superavitaria -a favor de Colombia- durante el gobierno Pastrana Arango. Sería a partir de 1999 que Colombia empieza a exportar en cantidades mayores a las importaciones provenientes de Venezuela, experimentando un aumento creciente: mientras que para 1998 la balanza comercial negativa fue de USD\$ 142 millones, ya para 1999 la balanza pasó a tener números positivos, superiores a USD\$ 130 millones. En el año 2000 Colombia lograría una balanza superavitaria de USD\$ 426 millones, para 2001 de USD\$ 1.001 millones y para 2002 de USD\$ 395 millones (Banco de la República, 2010). En este sentido, y como observaremos en el octenio de Álvaro Uribe Vélez, la relación comercial con Venezuela ha evolucionado positivamente, tanto en el tamaño del intercambio de ambos países como de las oportunidades de los exportadores colombianos.

En adición a esta relación comercial, fortalecida durante el gobierno Pastrana, la Diplomacia por la Paz logró un mayor compromiso por parte de Venezuela en las negociaciones propuestas con las FARC y con el ELN. Es así como el entonces presidente Hugo Chávez Frías promovió a Venezuela como país anfitrión de reuniones con el ELN, participó en el grupo facilitador de los diálogos con las FARC y estuvo presente como observador en la mesa de donantes de países europeos (Ramírez, 2004). Sin embargo, el gobierno del Comandante Chávez mantuvo a Venezuela en la neutralidad ante el conflicto colombiano; además, según lo anota Socorro Ramírez, “equiparó la legitimidad internacional del Estado con la de la guerrilla, y estableció comunicación directa con esta última sin el aval del gobierno colombiano”. Como era de esperarse por las diferencias ideológicas entre Venezuela y Estados Unidos, el

presidente Chávez, al igual que lo hizo la Unión Europea -en su posición particular- rechazó el Plan Colombia por considerar que introducía un desequilibrio militar entre ambos países y «vietnamizaba» a Colombia. A pesar de las intenciones iniciales, la relación bilateral se deterioró a medida que el gobierno colombiano denunciaba la posición “pasiva” de su país vecino en el tema de tráfico de armas y el accionar de los grupos ilegales con presencia en zonas fronterizas. La llamada “diplomacia del micrófono” (Ramírez, 2004) se impuso ante las vías diplomáticas directas y las recriminaciones recíprocas generaron un estancamiento de la agenda bilateral.

Ecuador, Perú y Panamá, como países fronterizos, también fueron nombrados dentro de los lineamientos iniciales de la política exterior del gobierno Pastrana. Recordemos que el monto aprobado por el Senado estadounidense, en el marco del Plan Colombia, incluyó a Ecuador con USD\$35 millones. Ecuador, como país andino y productor de cocaína, sería vinculado a la estrategia antidrogas de Estados Unidos y ha sido uno de los países más afectados por las estrategias que procuraron controlar las consecuencias negativas del conflicto armado colombiano. En efecto, Ramírez afirma que el gobierno ecuatoriano reforzó sus medidas en defensa de su seguridad y defensa nacional, a través del aumento en la “militarización de la frontera norte ya que a través de ella se desarrollan varias dinámicas transnacionales relacionadas con el conflicto colombiano”. Como veremos durante el análisis de la política exterior adelantada por el gobierno Uribe Vélez, la relación diplomática bilateral con Ecuador se vio fuertemente afectada por el tema del accionar de los grupos ilegales que se han movido libremente por los territorios fronterizos en los que la presencia militar de los dos Estados no ha sido suficiente o no ha tenido las condiciones geográficas adecuadas para ello. El autor César Montúfar establece cuatro cuestiones sobre el impacto del Plan Colombia en Ecuador, que evidencian el alcance transnacional del accionar de las FARC y del ELN como actores políticos de carácter internacional y de las consecuencias del conflicto armado colombiano en países fronterizos como Ecuador. Resaltamos las siguientes:

1. Miles de desplazados colombianos en la frontera norte ecuatoriana. Ello ya está motivando serios desequilibrios sociales y económicos en una zona extremadamente vulnerable y en la que se encuentran los más bajos indicadores sociales del país. De acuerdo a datos de CEPLAES, las provincias ecuatorianas de frontera como Sucumbíos y Napo, que colindan con el departamento del Putumayo colombiano, presentan altísimos índices de pobreza e indigencia: 96% de pobreza y 70% de indigencia en las poblaciones de Lago Agrio, Tarapoa, Voluntad de Dios en la provincia de Sucumbíos, 93% de pobreza y 69% de indigencia en Archidona, provincia del Napo.

2. Derrame del conflicto militar colombiano al Ecuador. IncurSIONES guerrilleras y de paramilitares; posibles operaciones de estas fuerzas en territorio ecuatoriano en la forma de secuestros, intimidación, ejecuciones, destrucción de infraestructura del país. Este derrame no solo podría ser militar sino medio ambiental, en especial si se utilizan, como se ha denunciado, sustancias letales para la vida de las personas y la reproducción del ecosistema.
3. Posibilidad cierta de traspaso de cultivos de coca y amapola a territorio ecuatoriano. El Ecuador dentro de algunos años podría pasar a ser un país productor importante.
4. Intervención del Ecuador en el conflicto interno de otro país y posible "subregionalización" de las operaciones militares antinarcóticos. Las palabras del Ministro de Defensa colombiano, Luis Fernando Ramírez, en el sentido de que la Base de Manta tendrá un papel clave proporcionando información en tiempo real para operaciones de interceptación aérea dentro del Plan Colombia, son un indicio muy preocupante que contradice la declaración del presidente Noboa en Bogotá de que el Ecuador no intervendrá militarmente en dicho Plan (Montúfar, 2001).

Tanto el incremento del desplazamiento forzado, la migración voluntaria, las solicitudes de refugiados, las operaciones militares fronterizas por parte de las guerrillas, el traspaso de los cultivos de cocaína, el aumento de la delincuencia, los casos de xenofobia y las tensiones de los Jefes de Estado ante el peso de Estados Unidos en la región, serían las principales causas para que la relación con Ecuador tampoco tuviera sus mejores réditos en la época en estudio. En adición a lo anterior, durante la administración Pastrana, el Palacio de Carondelet vio llegar a varios jefes de Estado en una época de inestabilidad política que complicó aún más la comunicación bilateral. El entonces presidente Jamil Mahuad fue removido de su cargo por un golpe cívico militar (1998-2000) y reemplazado por el Gobierno de la Junta de Salvación Nacional (2000), encabezada por el presidente Lucio Gutiérrez. Posteriormente, para el mismo año, llegaría al poder el General Carlos Mendoza, sucedido finalmente por Gustavo Noboa quien estaría al frente de la presidencia de Ecuador entre los años 2000 y 2002 (Universidad de Georgetown, 2009).

Por otra parte, pese a la relevancia del tema de seguridad fronteriza, la Comisión de Vecindad continuó funcionando y sirviendo de canal apropiado para la discusión de los diversos temas de la agenda binacional, entre ellos el tradicional tema migratorio y problemas que han sido abordados en la última década como el tráfico de explosivos, precursores químicos y robo de vehículos. La Comisión, en su conjunto, no sólo ha mantenido su nivel de funcionamiento, sino que además se han realizado numerosas reuniones a nivel de las subcomisiones a lo largo de los últimos tres años. En materia de seguridad fronteriza, en contraste con Venezuela, la Comisión Binacional Fronteriza

(COMBIFRON), se ha reunió en más de cinco ocasiones durante la administración Pastrana. Además, se puso en operación el mecanismo viceministerial de consultas para el tema del desplazamiento en las zonas de frontera (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001). Así mismo, se estableció un mecanismo tripartito, entre los Gobiernos de los dos países y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados - ACNUR-, para la asistencia a los desplazados y refugiados.

Pasando a la política exterior desplegada en las relaciones bilaterales con la República del Perú, nos encontramos con un periodo de convulsión interna en el que el entonces presidente Alberto Fujimori Fujimori es removido de su cargo por el Congreso peruano mediante la “Declaración de permanente incapacidad moral” y la “Declaración de vacancia de la Presidencia de la República” (Congreso de la República del Perú, 2000), el 21 de noviembre del año 2000, destitución que terminaría con el juicio adelantado por la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de Justicia de ese país, en el que fue sentenciado a 25 años de prisión. Luego de 160 audiencias, que se realizaron en 15 meses de juicio, Fujimori fue declarado culpable de ser el autor intelectual de la muerte de 25 personas, entre ellas un menor de edad, en los casos Barrios Altos (1991) y La Cantuta (1992), así como de los plagios y torturas al periodista Gustavo Gorriti y del empresario privado Samuel Dyer, durante el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992. Aunque la cooperación en la lucha antidrogas estuvo presente durante los gobiernos Pastrana-Fujimori, no fue sino hasta la llegada del presidente Alejandro Toledo Manrique (2001-2006) que la agenda se fortaleció y la incierta posición del Gobierno peruano bajo el régimen de Fujimori en relación con el Plan Colombia fue reemplazada por una actitud de cooperación. En consecuencia, el tema de la seguridad fronteriza (derivada de los problemas del conflicto armado interno colombiano) “acaparó también un sitio privilegiado de la agenda de política exterior con ese país” (García, 2008: 205). Lo anterior nos muestra un comportamiento similar al tenido con Ecuador y Venezuela, a pesar que la frontera no es tan activa en este caso, en el que la agenda monotemática se coordinó a través de la Comisión de Vecindad y la reunión de altos mandos militares, así como por la visita del Ministro de Defensa colombiano a Perú en los primeros meses de 2002.

Finalmente, la relación con Panamá también giró en torno al tema del conflicto armado interno, con efectos transfronterizos, así como los migratorios y de contrabando de

armas. Colombia y Panamá comparten una línea fronteriza mucho menos extensa que con Venezuela, Ecuador, Perú o Brasil; no obstante, los territorios colindantes han tenido una fuerte presencia de los grupos guerrilleros y la zona del Urabá (municipios de Antioquia y Chocó), el Medio Atrato en Chocó, el Nudo de Paramillo⁴² (municipios del sur de Córdoba y el norte de Antioquia) y el Occidente y el Bajo Cauca antioqueño comparten características geográficas y de difícil acceso que no han facilitado el accionar de la fuerza pública colombiana (Echandía, 2001: 76). Por lo anterior, autores como Ramírez resaltan el agravamiento del conflicto que generó “el señalamiento de Colombia como principal problema de seguridad regional y la presión por la permanencia de EEUU que apoyó, desde 1998, el reforzamiento policial en la frontera”. En adición a la tensión en las relaciones diplomáticas, en defensa de la seguridad en la frontera colombo-panameña, la devolución de desplazados colombianos por parte del gobierno panameño y las acusaciones mutuas en el ineficiente control del contrabando de armas, no hicieron que el diálogo se manejara en los mejores términos (Ramírez, 2004).

Ahora bien, no podemos dejar de notar que la agenda de política exterior colombiana continuó con su desconocimiento y su baja presencia en Asia, África y Oceanía. Pese a la mención el presidente Pastrana a la atención que Colombia iba a prestar a la Cuenca del Pacífico, el continente asiático, oceánico y africano no fueron prioritarios dentro de la agenda internacional de Colombia. Así lo anota Diego Cardona en su evaluación preliminar de la política exterior de la administración Pastrana, presentada en el congreso de la *Latin American Studies Association* (LASA), a finales de 2001, cuando describe que la relación con Asia había descendido en el orden de prioridades de la agenda internacional diseñada por Colombia, debido principalmente a “la crisis de los países de Asia sud-oriental y el menor crecimiento de Japón en los últimos años; la mayor importancia de la economía de los EU hasta el 2000; el énfasis en la política de acercamiento hacia EU en general; y, el mínimo perfil de los NOAL en la administración Pastrana” (Cardona, 2001: 68).

⁴² De acuerdo con Camilo Echandía (2001), “Paramillo se constituye en una zona de frontera en la que las autodefensas y la guerrilla pugnan no solamente para expandir su radio de acción, sino que luchan para evitar perder espacios a costa de la contraparte. Al respecto, es importante señalar que, en 1998, las Farc desatan una *contraofensiva* contra las autodefensas, hacia el sur de Córdoba. Así mismo, Ituango, durante décadas región de tránsito y de descanso de los grupos guerrilleros que tienen presencia en Urabá, Córdoba, Occidente y Bajo Cauca, es el escenario en el cual se presentan con mayor frecuencia e intensidad los eventos de la confrontación.

En el ámbito multilateral, destacamos la llegada de Colombia -por quinta ocasión- a la silla de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Según lo subraya Cardona, “este hecho es importante, en la medida en que es una derivación de los "derechos" del ejercicio de la presidencia de los No Alineados (1995- 1998). En efecto, cada presidente de los NOAL asume en algún momento una silla en el Consejo. En su momento, la administración Samper pospuso ese ‘derecho’ para no incurrir en contradicciones mayores con el gobierno de EU”. En este sentido, observamos que la gestión diplomática realizada durante esta administración ganó espacios de comunicación diplomática de gran envergadura en los que siguió desarrollando su estrategia estructurada en el marco de la “Diplomacia por la Paz”, tiempo en el que pidió la solidaridad de la comunidad internacional, en especial todo luego de los ataques del 11-S y de los ataques d las FARC en la ciudad de Villavicencio, Meta. En este orden de ideas, la administración Pastrana recibió el legado y el compromiso pendiente, como miembro de los NOAL, y consiguió la elección en las sesiones de la Asamblea General del 2000 para el periodo 2001-2002, siendo esta una plataforma adecuada para el logro de cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico, para generar mecanismos de control para la exportación de armas ligeras (tema de importancia para países en conflicto, como Colombia) y para complementar los recursos requeridos en los programas del Plan Colombia.

2.1.4. Administraciones de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)

La elección del abogado y especialista en Administración y Gerencia, de la Universidad de Harvard, Álvaro Uribe Vélez, estuvo precedida por un ambiente de tensión entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Los intentos por negociar durante la administración del entonces presidente Andrés Pastrana Arango no fueron fructíferos y, en contraste, el grupo guerrillero logró el despeje de la zona conocida como "El Caguán", comprendida por los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán, con una dimensión de 47.000 kilómetros cuadrados (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, 2014). Las FARC también siguieron adelantando sus acciones armadas y violatorias de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario y, al mismo tiempo, continuaron negociando con el gobierno nacional. En este contexto, y pese al panorama de aparente fortalecimiento de las FARC, algunos autores como Camilo Echandía (2012) subrayan la positiva estrategia adelantada durante el gobierno Pastrana, la cual

permitió iniciar un proceso de transformación militar del Estado colombiano la cual “impidió que las FARC avanzaran en su ‘plan estratégico’ y limitó el uso táctico del escenario de las conversaciones, tal y como se habían propuesto desde el momento en que se creó la Zona de Distención” (Echandía, 2012: 56).

Sin un resultado exitoso y con el levantamiento de los diálogos, el 20 de febrero de 2002, el país entró en una etapa de desconfianza total hacia los procesos de paz, en medio de confrontaciones de guerra. Así lo resalta el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, cuando dice que el 2002 fue el año en el que los extremos del conflicto fortalecieron sus discursos y asumieron acciones para fortalecer la confrontación armada (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, 2014). En este ambiente de desconfianza, decepción y rechazo por los actos violentos de los grupos armados en Colombia, que mantenían una posición inflexible ante su lucha armada, el país vuelve a las urnas para las elecciones presidenciales que eligieron al quincuagésimo octavo presidente de la historia de la República de Colombia. La contienda electoral estuvo disputada por Horacio Serpa Uribe, del Partido Liberal Colombiano y candidato perdedor de las elecciones presidenciales inmediatamente anteriores, y por Álvaro Uribe Vélez, del Partido Primero Colombia.

A pesar que el candidato Uribe Vélez no mostró índices notables de intención de voto, en los primeros momentos de la campaña, sus habilidades oratorias, el entusiasmo despertado en las plazas públicas y su posición dura en contra los grupos guerrilleros y de la violencia generalizada en el país, mostraron que la opinión pública se había inclinado gradualmente hacia la derecha. Con el titular “El fenómeno Uribe”, medios de comunicación como la revista “Semana” caracterizó al candidato como aquel que “encarna la autoridad en un país donde ésta no se siente”. Según Semana, entre más de 1.000 personas de todo el país, Uribe Vélez triplicó su número de seguidores (de 5 a 17 por ciento) en los últimos cuatro meses del año 2001, además, en una encuesta realizada entre 500 gerentes sobre sus preferencias a la hora de votar para presidente, Álvaro Uribe ocupó el primer lugar con 50 por ciento (Revista Semana, 2001).

Fue así como con el eslogan “Mano fuerte, corazón grande”, el candidato de derecha, Álvaro Uribe Vélez es elegido con un porcentaje sobresaliente: el 53,05% (5’862.655 de votos), que no requirió la realización de una segunda vuelta (Universidad de Georgetown, 2005). A pesar de sus propuestas en temas de gran interés y necesidad de

la política interna del país, el contenido programático de esta nueva administración no estableció lineamientos de política exterior al iniciar el primer cuatrienio Uribe (2002-2006). Ninguno de los capítulos u objetivos del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” planteó forma alguna de agenda de política internacional ni lineamientos de política exterior. No obstante, el Capítulo I, que contenía los componentes de la estrategia de la Política de Seguridad Democrática, hacía referencia a los mecanismos, medidas y lineamientos para prevenir las violaciones a los Derechos Humanos e impulsar el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario en Colombia. En efecto, el diagnóstico sobre Derechos Humanos en el país, para comienzos del siglo XXI, era inviable tal y como lo hizo ver el entonces presidente Uribe Vélez en su discurso de posesión presidencial, el 7 de agosto de 2002:

“en la miseria viven 9 millones de ciudadanos, el 57% se ubica en la línea de pobreza, además del 16% de desempleo hay 6.5 millones de subempleados, el déficit total supera el 3% del Producto Interno Bruto, la capacidad de pago de la deuda pública está saturada. Si tuviéramos la tasa de homicidios de Inglaterra habría 200 cada año. Uno es muy grave, 200 también, pero padecemos 34.000. Entre 3.000 y 3.600 secuestros que se denuncian, constituyen el 60% de este delito en el mundo. Cada secuestro es sufrimiento, fuga de capitales y desempleo”⁴³.

En este sentido, la protección a los Derechos Humanos y el cumplimiento de las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario serían lineamientos tácitos de la política exterior colombiana de la época, más que por direccionamiento mismo del gobierno, se mostraron como una necesidad de Colombia en su proyección internacional. Así lo manifestó el primer mandatario, afirmando que el concepto de seguridad democrática requería la protección de los ciudadanos colombianos en general, la garantía de la seguridad y la eliminación del secuestro y del desplazamiento interno. Para ello, se fortalecería y estimularía el ingreso de más colombianos a las Fuerzas Armadas de la Nación, estrategia que reafirmaría la obligación con los derechos humanos, cuyo respeto es lo único que conduce a encontrar la seguridad y por su conducto la reconciliación (Uribe, 2002).

También, mencionó la necesidad del apoyo internacional para cumplir el propósito de la lucha a favor de los Derechos Humanos. En primera instancia, manifestó el requerimiento de los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas de la época, el señor Kofi Annan, para buscar un diálogo útil y perseguir el alivio para la sociedad que podría generar un cese de hostilidades. Según su discurso, se explorarían

⁴³ Véase el discurso del entonces presidente electo Álvaro Uribe Vélez, del 7 de agosto de 2002. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914> (Consultada el 17 de junio de 2016).

soluciones humanitarias que permitieran la liberación de secuestrados, en un ambiente de prudencia por parte de los medios de comunicación y de la opinión pública. En segundo término, y apoyado en los problemas contemporáneos del mundo, en el proceso de globalización y en la imperante necesidad de soluciones no convencionales a conflictos no convencionales, como el tráfico de drogas y de armas ilegales, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez hizo un llamado al fortalecimiento de la integración de la Comunidad Andina, manteniendo las puertas abiertas al tránsito de artículos y personas, pero cerradas para la delincuencia.

En este sentido, subrayó la intención de su nuevo gobierno de redoblar esfuerzos en torno a la integración económica, como un objetivo irreversible en medio de la globalización. No obstante, para el mandatario, la dignidad de los pueblos pobres hacía imperativo que los resultados sociales de la integración económica fueran equitativos, de lo contrario, su sostenibilidad política traería inmensos costos para la democracia y la convivencia. En este ámbito, se requería la voluntad y la búsqueda de mayores resultados en el marco de la economía andina, debido a que, los obstáculos al comercio al interior de la región también lo serían para su crecimiento y desarrollo. Por lo anterior, la mejor protección sería la mayor integración, no sólo en la CAN, también en los réditos que se podrían obtener con el Mercosur, la Unión Europea, Canadá y el ALCA, a través de una armonía en una tasa de cambio competitiva, una baja inflación, el endeudamiento prudente y el equilibrio fiscal. A partir de estos primeros pasos, escenarios multilaterales de integración como la Comunidad Andina de Naciones podría pensar en avance como el establecimiento de una moneda única, propia de la región.

Finalmente, el discurso presidencial demostró la intención del nuevo gobierno en continuar con el Plan Colombia, adicionando temas como la interdicción aérea y los programas prácticos de sustitución, como el pago a campesinos para erradicar cultivos ilícitos y cuidar la recuperación de los bosques colombianos, parte de la megadiversidad natural del país. Para ello, se sacaría provecho de la estrecha relación con los Estados Unidos de América y se haría un llamado a la Unión Europea y al continente asiático, en aras de afianzar la unidad de propósitos con ellos. Según Uribe Vélez, “si no derrotamos la droga, la droga destruye nuestra libertad, nuestra ecología y anula la ilusión de vivir en paz” (Uribe, 2002).

Pese a que no se marcaron unas directrices claras al comienzo de la administración 2002-2006, el Ministerio de Relaciones Exteriores enunció unos objetivos de política exterior un año después de la llegada al poder del entonces presidente Uribe Vélez. Así lo evidencia la Memoria al Congreso de la República, de julio de 2003, en la que se plantearon cinco lineamientos principales, alrededor de los cuales se adelantaría la política exterior colombiana:

1. Defender la soberanía nacional e impulsar el desarrollo integral de las fronteras, lo que implica la salvaguardia de los derechos e intereses de la nación en materia limítrofe, el fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos y la consolidación de una política nacional de integración y desarrollo fronterizo.
2. Mejorar la comprensión de la realidad del país en el entorno internacional y apoyar las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de generar una percepción más favorable del país en el exterior y potenciar a través de la gestión internacional los esfuerzos y políticas del Gobierno en el ámbito interno.
3. Desarrollar una política integral hacia las comunidades colombianas en el exterior que incluya la articulación de las redes de colombianos y su vinculación con el país, la agilización de los servicios consulares, y la profundización de los programas de asistencia jurídica y social.
4. Consolidar relaciones bilaterales estratégicas y proyectar los intereses nacionales en el escenario multilateral, con miras a impulsar la adopción de acciones concretas en temas relacionados con la problemática interna, o que contribuyan en el propósito de impulsar el desarrollo económico y social del país.
5. Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, en especial en las áreas de negociación y apoyo a la gestión comercial, y consolidar la coordinación, monitoreo y rendición de cuentas en la gestión diplomática (MRE, 2002-2003: 27).

En cambio, para el segundo cuatrienio (2006-2010), sí se establecieron ejes y objetivos de política exterior, por lo menos en la teoría. Los ejes permitirían el desarrollo de un nuevo enfoque de cooperación técnica, temática y horizontal, en el que, al ser receptor y oferente, se ampliarían las posibilidades de relacionamiento político en instancias bilaterales y multilaterales. Para ello, se propuso que la política exterior colombiana girara en torno a los siguientes ejes:

1. Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con énfasis en las regiones más atrasadas.
2. Lucha contra el problema mundial de las drogas y apoyo al medio ambiente, con énfasis particular en el fomento del principio de responsabilidad compartida.
3. Reconciliación y gobernabilidad, asunto bajo el cual se concentrarán temas prioritarios como la atención a víctimas de la violencia y población desplazada,

la reintegración de excombatientes a la civilidad, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los derechos humanos, apoyo a la labor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, así como iniciativas de paz y desarrollo (MRE, 2002-2003).

En adición a los tres ejes mencionados, la agenda internacional colombiana abordaría otros temas como la agenda de desarrollo, el fortalecimiento institucional, la ciencia y la tecnología y la modernización de la capacidad institucional del Estado para garantizar un servicio exterior eficiente al servicio de los ciudadanos dentro y fuera del país. Para ello, se establecieron seis objetivos fundamentales:

1. Consolidar las relaciones bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras.
2. Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral.
3. Diversificar las relaciones y la agenda internacional.
4. Ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz y a la seguridad.
5. Diseñar una política integral de migraciones.
6. Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE, 2002-2003).

Como podemos observar, la planeación de la política exterior colombiana se dio, de manera paulatina, durante los ocho años que comprendieron las dos administraciones presidenciales. Es decir, tuvo un carácter más reactivo que preventivo y, mucho más que las anteriores, sirvió a los intereses y necesidades del gobierno elegido para liderar el país desde la Casa de Nariño. Sin embargo, podemos identificar un tema central de la agenda de política exterior, correspondiente a la lucha contra el terrorismo, que se vincula a los lineamientos de las administraciones anteriores. De este eje protagónico, se articularon y desprendieron tres temas principales: la lucha en contra del Narcotráfico, la defensa de los Derechos Humanos y el fortalecimiento de la Cooperación Internacional.

a. Lucha contra el terrorismo

i. Narcotráfico

Al llegar al poder, el gobierno Uribe inició la implementación del Plan Patriota con el que se intensificó el combate contra las FARC, sosteniendo la tesis de que en Colombia no existía un conflicto armado sino una amenaza terrorista. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), este Plan consistió en una

acción combinada del Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada Nacional, la Policía Nacional y el entonces Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), con el respaldo de la Fiscalía General de la Nación y con apoyo, asesoría y monitoreo del gobierno de los Estados Unidos, que involucró más de 14 mil tropas oficiales que actúan en un área geográfica de 241.812 kilómetros cuadrados y ante una población estimada de 1.709.976 habitantes (CODHES, 2004). En este sentido, el Plan se convirtió en el mayor componente militar del Plan Colombia, desarrollado desde la administración Pastrana y presentado, en un comienzo, como un programa de lucha antinarcóticos que logró, con el Plan Patriota, desarrollar su objetivo esencial de lucha contra la insurgencia y constituyó una nueva fase de intervención militar de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, en medio de un conflicto armado evidente, pero sobre el cual el discurso gubernamental había cambiado de perspectiva.

Para tal propósito, en 2002 el gobierno de Estados Unidos puso en marcha la “Ley de Asignaciones Suplementarias” que dio mayor autoridad para utilizar los fondos de asistencia en Colombia y así apoyar al Ejército Nacional en su campaña unificada contra el narcotráfico y los grupos terroristas como las FARC, el Ejército de Liberación Nacional -ELN- y las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC- (CODHES, 2004). Así mismo, en 2007, el país del Norte empezó a incorporar la Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET) como un esfuerzo más de capacitación a las fuerzas militares colombianas en todos los niveles que promovían la cooperación en defensa entre los Estados Unidos y Colombia (GAO, 2008). Este fue uno de los primeros síntomas de que la relación con el país del Norte, abanderada por el presidente Uribe, estaba dando continuidad al objetivo principal de la estrategia diplomática empleada por la administración Pastrana Arango: mantener una comunicación asertiva con la potencia hemisférica, profundizarla y, además, utilizar los elementos ideológicos y funcionales de la política de defensa y seguridad democrática que fuesen compatibles con la alianza mundial en contra del terrorismo. Recordemos que fue en este momento histórico en el que la llamada “Doctrina Bush” se construyó como el reflejo de una política exterior que, desde el énfasis en la seguridad interna (*homeland security*), planteó una estrategia preventiva que trató de adelantarse a cualquier peligro que surgiera tanto desde fuera como desde células exteriores en el ámbito nacional (Maihold, 2003).

Tanto las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) empezaron a ser consideradas, entonces, como una fuente de inseguridad para la región y encajaron en el concepto del Departamento de Estado en cuyos informes afirmaba que los Estados débiles se han vuelto vulnerables para redes de terroristas y carteles de la droga, por lo cual el combate a la pobreza, la restitución de instituciones débiles y el combate a la corrupción se han vuelto tareas inminentes. De ahí a que autores como Carvajal y Amaya (2005) denominaran a la diplomacia Uribe como extensiva, pero a la vez intensiva, en la que varios serían los Cancilleres elegidos, con estrecha lealtad al proyecto monotemático de gobierno, pero con poca o nula experiencia en relaciones exteriores que les permitiera tener una visión mucho más amplia de las necesidades de la agenda geográfica de la política exterior colombiana. Como se dijo anteriormente, un día después de llegada a la Casa de Nariño, Álvaro Uribe hizo visible el principal objetivo de su estrategia diplomática:

“darle continuidad a las fluidas relaciones construidas por Pastrana con la potencia hemisférica, e incluso profundizar dicha proximidad a través de hacer coincidir los objetivos de su política de defensa y seguridad democrática con aquellos de la alianza mundial contra el terrorismo liderada por el presidente Bush. Para corroborar este mensaje, su primer destino como presidente electo fue los Estados Unidos” (Carvajal y Amaya, 2005: 11).

Las cifras respaldan este diagnóstico: la financiación estadounidense a Colombia, durante este período, se evidencia en la página web “*Just the Facts*” donde se tabula el apoyo en diferentes campos como la lucha contra las drogas, la asistencia contra el terrorismo, la capacitación y la educación a los militares, desde 2001 hasta 2010. De acuerdo con estos datos, se presentó un aumento en la ayuda total entregada en el ámbito militar anotando que, en 2001, las Fuerzas Armadas de Colombia recibieron una ayuda de US\$223.940 millones de dólares mientras que para 2010, al finalizar la administración Uribe, la ayuda aumentó a US\$ 439.025 millones de dólares, es decir, un crecimiento de alrededor del 100%. Así mismo, en los ámbitos económico y social, así como en el entrenamiento a las instituciones estatales colombianas, el apoyo continuó aumentando durante la primera década del año 2000. Sin embargo, en el entrenamiento a los militares y policías, así como el suministro de armas, la cooperación bajó considerablemente demostrando que de 2001 a 2010 se pasó de suministrar US\$296.066 millones de dólares, para armas y equipos militares, a US\$82.634 millones de dólares en 2010. De esta manera, la ayuda estadounidense a Colombia en la mayoría de los programas (militar, entrenamiento a policías, ayuda

económica y social) generó un aumento considerable pues de US\$225 millones de dólares, en 2001, pasó a ser de US\$677.328 millones, en 2010.

Por otra parte, a diferencia de los anteriores gobiernos, el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez no intentó acercarse formalmente a la guerrilla de las FARC, anulando la posibilidad de retomar el proceso de paz de la anterior administración o estructurar uno nuevo; tampoco se pudo concretar un acuerdo humanitario para la liberación de los secuestrados políticos y de la fuerza pública en manos de esta guerrilla. De ahí el aumento en la financiación por parte de los Estados Unidos. El gobierno Uribe Vélez se concentró en la lucha frontal en contra del grupo terrorista de las FARC, a la vez que intentó negociar con el también grupo terrorista, Ejército de Liberación Nacional (ELN) y con el grupo paramilitar, Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Lo anterior, como parte fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 denominado “Hacia un Estado comunitario” que giró en torno a cinco temas: la seguridad democrática, el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, la equidad social, la transparencia y eficiencia del Estado y, el entorno macroeconómico.

La denominada “lógica del enemigo mundial” que Johan Antolinez menciona, nos indica que el gobierno de Uribe Vélez logró incluir la lucha interna contra los actores al margen de la ley en la estrategia global en contra del terrorismo lo que, en principio, fortaleció la posición de Colombia en las nuevas dinámicas de seguridad mundial, así como su relación bilateral con Estados Unidos, pero trajo costos negativos en su relación diplomática con otros países, sobre todo de su región. En este escenario, Colombia “reconfiguró la estrategia de promoción de la democracia por la lucha contra el terrorismo como estrategia discursiva del país en las Organizaciones Multilaterales” (Antolinez, 2011: 65). Según Antolinez, la política exterior bajo esta administración fortaleció una mirada “intermística” en la que los asuntos como el conflicto armado, el narcotráfico y la lucha del Estado colombiano por recobrar el territorio nacional modificaron y regularon su agenda de política exterior.

En este orden de ideas, al igual que la agenda temática de la política internacional colombiana, bajo el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, los intereses nacionales identificados giraron en torno a la supervivencia de Colombia, como Estado, procurando retomar el control territorial por parte de las fuerzas militares, combatiendo a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, en medio de una confrontación

en la que las relaciones internacionales fueron un instrumento más para ello. Todo esto para evitar que la institucionalidad del país se viera opacada por el control político de *facto* llevado a cabo por los grupos guerrilleros y que el narcotráfico siguiera contaminando la economía colombiana, acrecentando la imagen negativa del país, estrechamente relacionada en el exterior con la “cocaína” e incluso llevándola a adjetivaciones peyorativas como las de una “narcoeconomía”.

ii. Derechos Humanos

Según lo reportó el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la Memoria al Congreso 2005-2006, durante la administración Uribe, el Estado colombiano mantuvo una interlocución constante con las organizaciones internacionales, entidades y demás organizaciones de la sociedad civil que tuvieran injerencia en este tema. La creación de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario fue vital para que, de manera institucionalizada, la Cancillería incorporara orgánicamente el control y la vigilancia de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado en esta materia, haciéndola una parte importante en la formulación e implementación de la política exterior colombiana de la época.

También, es importante destacar la Directiva Presidencial No. 2 del 11 de mayo de 2005, por medio de la cual el entonces presidente Álvaro Uribe impartió instrucciones orientadas a facilitar que el Estado colombiano adelantara “una estrategia coordinada para la atención y defensa de los casos que se encuentran ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otras instancias internacionales” (MRE, 2005-2006: 401). Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, esta Directiva Presidencial también permitió avanzar en el proceso de seguimiento a la política estatal en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en coordinación con las entidades del Estado encargadas de definir y ejecutar dicha política. Esta política de Estado fue ejecutada por el Grupo Operativo Interinstitucional, conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio del Interior y de Justicia; el Ministerio de Defensa; el Programa Presidencial de Derechos Humanos; y, la Dirección de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario, de la Cancillería, con la creación de tres Grupos Internos de Trabajo. En adición, la administración “amplió la capacidad operativa de la Dirección con la contratación de asesores de reconocida competencia y profesionales especializados, y contrató con la Universidad Nacional de

Colombia la reorganización técnica del Archivo de la Dirección” (MRE, 2005-2006: 401).

En el ámbito de las Naciones Unidas recordemos que, durante la administración Samper Pizano, se crea la Oficina del Alto Comisionado que trabajó constantemente desde 1994. Para 2004, esta Oficina realizó recomendaciones sobre la situación de los Derechos Humanos en el país, para lo cual la citada Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Cancillería, en coordinación con el Programa Presidencial de Derechos Humanos, llevó a cabo cinco reuniones para su seguimiento. Según lo registra la Memoria al Congreso 2005-2006, el seguimiento y la implementación de las recomendaciones presentaron dificultades -situación expuesta ante miembros de organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos, otras organizaciones de la sociedad civil y ante los Embajadores del G-24-. No obstante, se llevó a cabo un completo diagnóstico que fue plasmado en un documento en el que se recopilaban las acciones de seguimiento.

En adición, Colombia participó activamente en la creación del Consejo de Derechos Humanos (CDH), de esta Organización Internacional, órgano aprobado mediante la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por 170 votos. Desde entonces, el CDH se constituye como un organismo intergubernamental encargado de “fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo y para hacer ante situaciones de violaciones de los derechos humanos y formular recomendaciones sobre ellos”⁴⁴. Compuesta por 47 Estados, elegidos por la Asamblea General, el CDH sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos y logró avanzar en la garantía de la universalidad, objetividad y no selectividad en el Examen Periódico Universal (EPU), un instrumento de revisión que permite identificar y adoptar medidas tendientes a mejorar la situación de los Derechos Humanos en todos los Estados miembros, como Colombia.

⁴⁴ El Consejo de Derechos Humanos de la ONU también creó un nuevo Comité Asesor que sirve como el *think tank* que lo asesora en diversas cuestiones temáticas relativas a los Derechos Humanos. Por otra parte, se destaca el nuevo mecanismo de método de denuncias que permite que individuos y organizaciones presenten denuncias sobre violaciones de los Derechos Humanos a la atención del Consejo. Véase Oficina del Alto Comisionado, “Información previa al Consejo de Derechos Humanos”, en: <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx> (Consultada el 1° de agosto de 2016).

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Estado colombiano autorizó el viaje de los agentes principales, alternos y asesores correspondientes para participar en las audiencias convocadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en septiembre de 2005. Recordemos que esta Corte es de carácter jurisdiccional y se encarga de proteger los Derechos Humanos en todo el continente americano, luego de la revisión o remisión de casos por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En estas audiencias, se practicaron las pruebas y se escucharon los alegatos orales de las Partes en los casos de las masacres de las poblaciones colombianas de “Puerto Bello”, “El Aro” y “Granja-Ituango”. En este mismo escenario, la Corte profirió sentencias en los casos de “Wilson Gutiérrez Soler”, y sobre las masacres en los municipios de “Mapiripán” y “Pueblo Bello”. En estos últimos casos la Corte encontró que hubo violación de derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, impuso al Estado colombiano la obligación de reparar a las víctimas de esas violaciones.

Ya en el plano regional, al asumir la Presidencia de la Comunidad Andina de Naciones, el 7 de julio de 2002, Colombia tuvo un rol de liderazgo en los cuatro pilares que se constituyeron para fortalecer la integración subregional: el de la dimensión política; el de la agenda social; el del mercado común y la política comunitaria de integración; y, el del desarrollo fronterizo. Dentro de la dimensión política, el tema de Derechos Humanos tuvo gran relevancia para los países andinos, para lo cual suscribieron, el 26 de julio, en la II Cumbre Suramericana celebrada en Guayaquil la “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, instrumento jurídico internacional que contiene los principios generales, normas, ámbitos de aplicación y mecanismos que garantizan la observancia, respeto, promoción y defensa de los Derechos Humanos de los países de la CAN.

En síntesis, y pese que el Estado colombiano participó en los distintos instrumentos de protección a los Derechos Humanos y consiguió deslegitimar el discurso político-social de los grupos insurgentes, también se relativizó la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, justificando medidas excepcionales de control poblacional, además de convencer al Congreso estadounidense de eliminar la restricción del uso de la ayuda financiera antidrogas para operaciones de contraguerrilla (Pastrana y Vera, 2015). En

adición, con el Plan Patriota, la estrategia de la seguridad democrática agravó las ya deterioradas relaciones bilaterales con Venezuela, Perú y Ecuador, territorios a los que “desplazó” el conflicto armado, y generó un escalamiento del conflicto con estos países y agravó la situación de Derechos Humanos respecto al flagelo del desplazamiento forzoso y de los refugiados. Pastrana y Vera lo afirman y analizan las constantes tensiones entre el gobierno y los organismos del sistema de protección de los derechos humanos, como la oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. Consecuencia de ello, el aislamiento de Colombia de su región inmediata, la abierta oposición de los países de la Unión de Naciones Suramericanas y, aunque se presentaron avances en el control territorial por parte del Estado y en los niveles de confianza de la inversión extranjera, también produjo un deterioro de la seguridad humana, de la seguridad regional y de la confianza entre vecinos.

iii. Cooperación Internacional

Ahora bien, así como el gobierno Gaviria se enfocó en la apertura del comercio exterior y de la estructura política; el gobierno Samper pretendió darle un enfoque social a la agenda internacional y diversificar la agenda; y, el gobierno Pastrana internacionalizó el conflicto interno, mediante una fuerte acción diplomática, la política exterior del gobierno Uribe se “securitizó” y “terrorizó”, en palabras del académico y diplomático, Leonardo Carvajal Hernández (2005: 103-134), en su estudio titulado “Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior”. Según Carvajal, la Política de Seguridad Democrática (PSD), contenida en el primer capítulo del Plan Nacional de Desarrollo, buscó apoyarse en la política exterior para legitimar políticamente sus componentes ante la comunidad internacional y para buscar recursos financieros que la respaldaran, sobre todo de Estados Unidos, como socio tradicional. La “terrorización” de la política exterior consistió, entonces, en situar a la lucha contra el terrorismo en el primer lugar de las prioridades de la agenda de política exterior del momento, financiada por una parte, por un aumento en el rubro del PIB colombiano destinado a la defensa y, por otra, por la cooperación internacional por parte de los Estados más desarrollados, a quienes, como países con un alto índice de consumo de drogas, también les interesaba contribuir a mejorar la situación en Colombia, como país productor.

La guerra es costosa y el entonces presidente Uribe lo tenía lo bastante claro como para no continuar y fortalecer la cooperación ofrecida por Estados Unidos. Según cifras presentadas en el documento elaborado por Carlos Caballero, del Banco de la República de Colombia, para el año 2002 el gasto en defensa y seguridad se incrementó a 3.7% del PIB, correspondiente a una inversión de USD\$ 1.500 millones anuales en los rubros de gasto militar y de policía efectivo (Caballero, 2002). Es así como el gobierno Uribe promovió la aprobación, por parte del ejecutivo y legislativo estadounidense, de lo que se llamaría el Plan Colombia Fase II, al cual Estados Unidos no dudó en apoyar. En este punto es importante mencionar que hubo dos hechos que hicieron que el gobierno estadounidense no pusiera en duda la vinculación entre guerrilla y narcotráfico y que la PSD se alineara a los propósitos de la lucha contra el terrorismo internacional: por una parte, los atentados del 11-S redefinieron la agenda de seguridad y las prioridades norteamericanas, situación favorable para los objetivos del gobierno Uribe; y, por otra, la ruptura definitiva del proceso de paz con las guerrillas, a principios de 2002, fortaleció la tesis del gobierno de Pastrana de que combatir el narcotráfico implicaba derrotar a los grupos guerrilleros que se alimentaban de él y lo patrocinaban. Así lo indica Diana Rojas, cuando afirma que “después del 11-S, Washington no encontró oposición significativa para reconocer abiertamente el vínculo entre drogas y guerrilla, ahora bajo la denominación común de combate al terrorismo” (Rojas, 2006: 90).

La “terrorización” de la política exterior complementa a la “securitización”. La estrategia internacional adelantada por la Casa de Nariño tuvo el objetivo de lograr una vinculación de las guerrillas colombianas con el terrorismo internacional, con el propósito de deslegitimarlas en el Sistema internacional y quitarles así su carácter político y subversivo. De esta manera, se consiguió que tanto las FARC como el ELN fueran incluidas en las listas de organizaciones terroristas del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de la Unión Europea (Departamento de Estado, 2002). En efecto, EE.UU. y la Unión Europea continuaron siendo los principales socios políticos de Colombia y la reestructuración del Estado, impulsada desde el primer periodo presidencial, lo siguió evidenciando con el cierre de varias embajadas y oficinas comerciales, decisión que influyó negativamente en la profundización de las relaciones con Estados ubicados en espacios geográficos diferentes a Europa y América, afectando

especialmente las relaciones con el sudeste asiático y la totalidad del continente africano.

En adición, la elección de los Ministros de Relaciones Exteriores durante el octenio Uribe Vélez también respondió a la necesidad de privilegiar las relaciones con los socios tradicionales de Colombia. En primer lugar, y a diferencia de otras administraciones presidenciales, en esta se nombraron a cuatro ministros a la cabeza del Sector de Relaciones Exteriores, con una fuerte afinidad ideológica al entonces expresidente Uribe y de acuerdo a las necesidades gubernamentales de cada momento.

La alineación diplomática con socios tradicionales, como la realizada por Colombia durante grandes franjas de su historia como República, y especialmente durante el gobierno Uribe, nos obliga a analizar el por qué y en qué circunstancias los Estados deciden una forma de asociación y no otras. Eduardo Pastrana y Diego Vera hacen un estudio sobre los Estados de la Alianza del Pacífico y su política de integración, en el que ponen de relieve la preeminencia del Estado como unidad de análisis y su política exterior, construida conceptualmente tanto por quien la formula, como por quien la ejecuta o la modifica, así como por su finalidad (Pastrana y Vera, 2015). Pastrana evoca a autores como Duncan, Jancar-Webster y Switky (2008), para señalar a la política exterior estatal como un reflejo del poder del Estado mismo, orientado al logro de tres componentes que hacen parte del interés nacional del que hemos hecho alusión en varias ocasiones: la seguridad territorial, la vitalidad económica y la independencia política. En este mismo sentido, recordemos la definición de Rafael Calduch (1993) de la política exterior como un conjunto de decisiones para definir objetivos en las que un Estado utiliza sus medios. También, la política exterior ha de ser considerada como una política pública más, parte de un sistema político estatal determinado, por lo que en su estudio se podrán incluir las cinco dimensiones identificadas por Rosenau (1966): idiosincrásica, funcional, gubernamental, societal y sistémica (esta última incluyendo factores causales de tipo externo).

Ahora bien, si consideramos la alineación bilateral hacia Estados Unidos o hacia la Unión Europea, como un resultado de las decisiones de política exterior de los Estados que se acercan, de manera preferente, es decir como un *output*, estas dimensiones se constituyen en parámetros de análisis abiertos, que permiten hacer un estudio tanto de lo macro (Estados) como de lo micro (gobernantes o tomadores de decisiones), y como

una respuesta a hitos históricos que desencadenaron discusiones ante nuevas opciones de integración, alternativas más efectivas que la fragmentada Comunidad Andina de Naciones (CAN); el renuente Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico ante la incorporación de Colombia; la frustrada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y la paralizada Organización Mundial del Comercio (OMC) en cuanto a producción de reglas multilaterales.

En este orden de ideas, las relaciones privilegiadas también podrían explicarse de acuerdo a la dimensión idiosincrásica, en razón de las creencias, valores, habilidades de los jefes de Estado o Ministros de Relaciones Exteriores “implicados”, así como de los rasgos de su personalidad. Tales características no sólo tienen una incidencia en el proceso de decisión política sino también en su implementación; así como la tendrán los roles de los funcionarios involucrados en las actuaciones exteriores del Estado, es decir de las funciones propias de sus cargos en un marco de institucionalidad burocrática; las relaciones existentes entre las ramas del poder público del Estado, enmarcadas en tipos de régimen establecidos; las características culturales, sociales y económicas de la sociedad, que pueden tener efectos transnacionales; y, la incidencia que pueden tener factores como los desastres naturales, los ciclos económicos mundiales, o las dinámicas de poder global, que siendo externos a la política nacional doméstica logran afectar a la política exterior de manera decisiva.

Sin embargo, esta arista de estudio de la política exterior está sujeta a la consideración de factores no determinados, es decir, no existen variables de análisis fijas para establecer las causas, los procesos o los resultados de las actuaciones exteriores de los Estados, direccionados por sus políticas públicas exteriores. En este sentido, podríamos incluir una dimensión “adicional” de carácter geopolítico, en relación a los retos y dificultades comunes de Colombia, Estados Unidos y los países de la Unión Europea como Estados con retos similares y de corresponsabilidad directa en la lucha mundial contra las drogas. Este factor será positivo según Moneta en tanto permite ampliar el espacio de cooperación interregional e intrarregional, por la existencia de una “agenda de problemas colectivos” que se convertirá en un elemento de cohesión (Moneta, 2012).

Si nos apoyáramos de la dimensión idiosincrásica en mención, podríamos observar que el entonces presidente Uribe tuvo un estilo mucho más “rural” que sirvió para entender

a una guerrilla de estas condiciones, como las FARC, por lo que resultó funcional para avanzar en los propósitos de la defensa de los intereses nacionales alrededor de la seguridad, pero disfuncional para las relaciones internacionales cuyas dinámicas tienden ascendentemente a la integración y a la cooperación. En este mismo sentido, se le criticó su marcado acento “paisa” al hablar en inglés, idioma internacional por excelencia en la diplomacia contemporánea, así como la poca fluidez que limitó al Jefe de Estado en sus habilidades comunicativas, indispensables en la representación exterior de Colombia. Por otra parte, como se afirmó anteriormente, la formación académica y la experiencia profesional de los entonces designados como Ministros de Relaciones Exteriores también influyó en el desarrollo de los objetivos de política exterior del octenio Uribe, como lo veremos a continuación.

La señora Carolina Barco Isakson recibe la cartera de exteriores, como la primera Canciller de Colombia durante la presidencia de Álvaro Uribe. Licenciada en Ciencias Sociales y Económicas y un Master en Administración del Negocio y Planeación, la entonces Ministra Barco fue considerada por Gálvez como una “persona inexperta en política internacional, relaciones internacionales y derecho internacional” (Galvez, 2007). Afirmación comprobada en el retroceso que tuvo la presencia de Colombia en el mundo a raíz del cierre de embajadas, consulados y oficinas comerciales en Asia y África, pese a que el gobierno pretendía fortalecer este aspecto de la política internacional a implementar por el Estado.

Este aislamiento paulatino de algunas regiones del mundo, tradicionalmente descuidadas por la política exterior colombiana, se trasladó a las relaciones con los países de América Latina dado que, a la dirección de la Canciller Barco, el gobierno colombiano decidió apoyar a Estados Unidos en su invasión a Irak, aún sin el apoyo de la ONU y en contra de la característica del país de conservar una posición respetuosa de los principios generales del Derecho Internacional, como de la resolución pacífica de conflictos (de obligatorio cumplimiento por el Estado colombiano en virtud de la Resolución 2625 de 1970, de la Asamblea General de las Naciones Unidas), y en observancia del artículo 9 de su misma Constitución Política, de 1991, que dispone lo siguiente:

“Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los **principios del derecho internacional aceptados por Colombia**. De igual

manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”. (Subrayado fuera del texto original).

Fue precisamente por esta estrategia que autores como Johan Antolinez y Leonardo Carvajal (2011) contrastaron la “Diplomacia para la Paz” del expresidente Andrés Pastrana Arango con la diplomacia implementada por el entonces presidente Uribe, que giró en torno a la guerra contra el terrorismo, un nuevo marco de la nueva inserción, luego de los ataques al *World Trade Center* y al Pentágono en aquella mañana otoñal del 2001, de una política exterior proactiva destinada a conseguir mayores réditos de la acción internacional del país (Antolinez (2011). Dicha posición afectó escenarios multilaterales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en la que las prioridades de trabajo cambiaron de acuerdo a las pautas derivadas de las reuniones del Consejo Presidencial Andino que, en años pasados, determinaron como objetivo común el alcanzar un Mercado Común para el 2005, en el que se permitiera la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios; sin embargo, las nuevas orientaciones políticas de Venezuela, Bolivia y Ecuador, convertidas en el “Socialismo del siglo XXI”, distantes de la de Colombia, “llevaron a los nuevos gobiernos a dejar de considerar la integración económica y comercial andina como una prioridad, pasando a priorizar la integración política en un entorno de modificación del modelo de apertura de mercados por uno de mayor intervención del Estado” (Ramírez, 2007: 2).

Para 2006, la Cancillería pasa a ser liderada por la profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales y Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos, María Consuelo Araújo, quien, aunque con formación académica idónea, su trayectoria profesional en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Jardín Botánico de Bogotá, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte y el Ministerio de Cultura, no le permitió dirigir los grandes cambios o logros en la política exterior colombiana, cargo al que renunció “presionada por la vinculación de su hermano Álvaro Araújo en el escándalo de la parapolítica” (El Tiempo, 2007). El panorama no mejoró con la llegada del ingeniero civil, Fernando Araújo Perdomo y el abogado Jaime Bermúdez, el primero de ellos a quien el entonces presidente Uribe Vélez posesiona a los dos meses de ser liberado de un secuestro que duró seis años, a manos de las FARC. Sin conocimientos técnicos en diplomacia y relaciones internacionales, sin experiencia en el área al que era encargado y luego de un lapso de tiempo considerable inmerso en las vastas selvas colombianas, el gobierno colombiano es representado por el ingeniero

Araújo y relevado por el abogado Bermúdez durante una de las crisis más sensibles en las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela, a raíz del ataque unilateral de las fuerzas militares colombianas al campamento, en territorio ecuatoriano, de Luis Edgar Devia, alias “Raúl Reyes”, alto mando de las FARC, en medio de una estrategia llamada “Operación Fénix”.

Contrario a la tradición de respeto al Derecho Internacional y a sus principios generales, Colombia viola la soberanía ecuatoriana y utiliza sus fuerzas armadas para atacar y dar de baja a uno de los líderes de las FARC, sin consentimiento, colaboración ni conocimiento al gobierno del presidente Rafael Correa. En respuesta, y en pleno respaldo del gobierno ecuatoriano, el entonces presidente Hugo Chávez Frías ordena el cierre de su Embajada en Bogotá y la movilización de tropas a la frontera, acto seguido por Correa, situación que se agudiza durante lo que queda de la administración Uribe Vélez. De allí a que Antolinez anote que el gobierno colombiano, en uso del artículo 52 de la Carta de la ONU⁴⁵, prefirió darles a plataformas como la OEA y el Grupo de Río un “papel fundamental en la resolución de los conflictos, por ello se convirtió en un escenario de continua acusación y defensa. En otras palabras, la OEA, por encima de cualquier otro escenario, se convirtió en una especie de campo de batalla entre Colombia y Venezuela y en otras ocasiones entre Ecuador y Colombia” (Antolinez, 2011: 70).

2.1.5. Administración de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014)

Después de ocho años de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, y luego de una fallida segunda reelección presidencial, negada por la Corte Constitucional colombiana al entonces mandatario⁴⁶, se convocaron elecciones para elegir al próximo presidente de la República de Colombia, periodo 2010-2014, sin que en esta contienda electoral se

⁴⁵ Véase Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 52 que dispone que “ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas (...) los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad”.

⁴⁶ Según registraron medios de comunicación como el periódico “El Tiempo”, del 26 de febrero de 2010, “por siete votos contra dos, el máximo tribunal de lo constitucional declaró inexecutable la Ley 1354, que convocaba a los colombianos a pronunciarse sobre la posibilidad de que el mandatario se presentara de nuevo a campaña. En consecuencia, la era Uribe terminará el próximo 7 de agosto”. En: <http://www.eltiempo.com archivo/documento/CMS-7304227> (Consultada el 31 de agosto de 2016).

podiese volver a presentar, como candidato, el primer Presidente de la República que había estado en el poder gubernamental dos veces y de manera consecutiva. Con esto como antecedente, el día 30 de mayo de 2010, y con pleno respaldo de Álvaro Uribe Vélez, fue el candidato del Partido Social de Unidad Nacional, Juan Manuel Santos Calderón, quien lideró los resultados de la primera vuelta con un porcentaje del 46.54% del total del electorado, correspondiente a 6,758,539 de votos (Universidad de Georgetown, 2010). En la segunda vuelta, Santos derrotó al candidato del Partido Verde y exitoso exalcalde de Bogotá D.C., Antanas Mockus, con un considerable 69.05%, correspondiente a 9,004,221 de votos (Universidad de Georgetown, 2010).

El economista, administrador de empresas y con estudios de postgrado en economía, leyes y diplomacia, de la Escuela de Economía de Londres, la Universidad de Harvard y la Escuela Fletcher de Leyes y Diplomacia, Juan Manuel Santos Calderón, se desempeñó como Ministro de Defensa del presidente Uribe, Ministro de Hacienda durante el gobierno Gaviria y Ministro de Comercio Exterior y Crédito Público durante el gobierno Pastrana. Dentro del contenido programático de su campaña presidencial, afirmó continuar los lineamientos de defensa y de seguridad democrática, construidos durante el octenio Uribe. El proyecto de lucha frontal en contra de las guerrillas, en contra del terrorismo, y la exitosa plataforma ideológica compartida con el presidente saliente permitieron al candidato del Partido Social de Unidad Nacional contar con los adeptos políticos del presidente Uribe y constituirse como un “heredero” del legado de uno de los presidentes con mayores índices de popularidad en la historia de Colombia (El País, 2010)⁴⁷. Es importante tener en cuenta que ese nivel de aceptación superó ampliamente el alcanzado por sus antecesores, el liberal Ernesto Samper y el conservador Andrés Pastrana, quienes finalizaron sus periodos con un 32% y 20%, respectivamente, de aprobación a su labor (El País, 2010).

Entrando en estudio de la política exterior de su administración, y en palabras de César Bermúdez, a partir de agosto de 2010 el nuevo presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, le dio un giro a la política internacional colombiana (Bermúdez, 2012). Tal y

⁴⁷ De acuerdo con el diario “El País” de Colombia, el entonces presidente Uribe Vélez terminó “su gestión con 80% de aprobación (...) es así como al mes de iniciar su gestión, Uribe lograba un 75% de aprobación y a lo largo de sus ocho años de mandato sólo en cuatro ocasiones estuvo por debajo del 70%. Eso ocurrió en los meses de enero y abril del 2003 (68%), noviembre del 2009 (69%) y febrero del 2010 (68%)”. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/presidente-alvaro-uribe-termina-su-gestion-con-80-aprobacion>. (Consultada el 31 de agosto de 2016).

como lo señala Bermúdez, el presidente Santos se interesó en reestablecer las relaciones con los países vecinos, como medida urgente, y implantó un nuevo enfoque a la política exterior “parroquialistas” de Colombia. Así lo expresó, de manera amplia y enérgica, en su discurso de posesión a la Presidencia de la República de Colombia, el 7 de agosto de 2010, en los siguientes términos:

“Queremos vivir en paz con todos nuestros vecinos. Los respetaremos para que nos respeten.

Entendemos que sobre las diferencias ideológicas se impone el destino compartido de hermanos de historia y de sangre; que nos unen propósitos comunes para trabajar por nuestra gente y por nuestra región.

Y no debería ser necesario decirlo, pero a veces hay que subrayar lo sobreentendido:

Así como no reconozco enemigos en la política nacional, tampoco lo hago en ningún gobierno extranjero.

La palabra guerra no está en mi diccionario cuando pienso en las relaciones de Colombia con sus vecinos o con cualquier nación del planeta.

Quien diga que quiere la guerra se ve que no ha tenido nunca la responsabilidad de enviar soldados a una guerra de verdad.

Yo he tenido esa responsabilidad; yo he enviado a nuestros soldados, infantes de marina y policías a combatir el terrorismo; yo he consolado a sus viudas y a sus huérfanos, y sé lo doloroso que es esto.

Por eso quiero ser muy claro en este punto tan delicado.

Porque, antes que soldado, he sido diplomático” (Santos, 2010).

En efecto, el gobierno Santos llegó a la Casa de Nariño en medio de un ambiente de tensión y congelación parcial de las relaciones bilaterales con Ecuador y con Venezuela, perspectiva compartida por Socorro Ramírez, quien considera que su gobierno buscaba “abrirse hacia la región y el mundo, más que pretender que la región y el mundo se ocupen de los problemas internos de Colombia, como lo procuraba su antecesor. Es decir, no pretende continuar anclando la política internacional solo en la seguridad doméstica reducida a su dimensión militar, como sucedió durante la última década” (Ramírez, 2011: 79). El restablecimiento de este diálogo con las repúblicas hermanas, herederas del legado de Simón Bolívar y su frustrado proyecto de la “Gran Colombia”, fue el primer objetivo de la política exterior colombiana, uno de los primeros logros que se le reconocen a este gobierno -anunciado aquel 7 de agosto del inicio de la segunda década del siglo XXI- con las siguientes consignas:

“Me enorgullece haber sido el arquitecto, en la década de los noventa, como Ministro de Comercio Exterior, de la integración con Venezuela, con Ecuador y con muchos otros países del mundo; una integración que generó cientos de miles de empleos que trajeron prosperidad y bienestar a nuestros pueblos.

Uno de mis propósitos fundamentales como Presidente será reconstruir las relaciones con Venezuela y Ecuador, restablecer la confianza, y privilegiar la diplomacia y la prudencia. (...)

Y ojalá sea lo más pronto posible.

Eso sí: un diálogo dentro de un marco de respeto mutuo, de cooperación recíproca, de firmeza contra la criminalidad, y de comunicación sincera y abierta” (Santos, 2010).

En este orden de ideas, el gobierno Santos amplió su representación en países y organismos estratégicos, como estudiaremos a fondo en el Capítulo IV de este trabajo, tarea que procuró una mayor participación de Colombia en la toma de decisiones de repercusión internacional. Para ello, la política exterior colombiana, a partir de 2010, siguió una hoja de ruta de seis metas, que a continuación se describen:

TABLA No. 2. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIANA, 2010-2014	
Metas	Hoja de ruta
<p>1. PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</p> <p>OBJETIVO: Generar más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se afianzarán los vínculos económicos, sociales, comerciales y políticos con América Latina y el Caribe. 2. Se continuarán fortaleciendo las diversas comisiones que manejan los temas fronterizos, comerciales y de seguridad, entre otros, en países como Venezuela y Ecuador. 3. El plan de desarrollo en zonas de frontera le hará ante las necesidades básicas de la población con proyectos sociales y económicos, desde una perspectiva participativa, integral, diferenciada y sostenible. 4. Se buscará ampliar la participación de Colombia en la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR–, la Comunidad Andina, el Proyecto Mesoamérica, el ARCO del Pacífico, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. 5. México, Perú y Chile, socios del Arco Pacífico Latinoamericano, serán aliados para fortalecer las capacidades y abrir mercados a través del Área de Integración Profunda. 6. Se dará continuidad a la Estrategia de Cooperación Sur – Sur de Colombia con los países de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica. 7. Se proyectará liderazgo en la ayuda y la cooperación internacional en la recuperación política, económica y social de

	Haití.
<p>2. AMPLIACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DIPLOMÁTICA EN PAÍSES DEL ASIA Y EL PACÍFICO</p> <p>OBJETIVO: Dinamizar las relaciones de Colombia, con el fin de abrir nuevos mercados y atraer inversión extranjera.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se profundizará la inserción en los flujos económicos, comerciales y políticos de países de Asia y del Pacífico, tales como China, India, Turquía y Rusia. 2. Se fortalecerá el diálogo político bilateral y multilateral con los países de la región, aumentando las visitas recíprocas de alto nivel en todas las áreas, dinamizando el mecanismo de consultas políticas y las comisiones mixtas de cooperación y participando en eventos internacionales estratégicos. 3. Se ampliará la representación diplomática en países y organismos para afianzar la participación de Colombia en las decisiones relevantes para su desarrollo. Antes de junio estarán abiertas las embajadas en Turquía, Indonesia y Emiratos Árabes Unidos. 4. Se buscará consolidar la relación en el ámbito económico-comercial atrayendo más y nuevos flujos de inversión. 5. Se proyectará la participación en el APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico por sus siglas en inglés) y en la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) con el Arco del Pacífico. 6. Se impulsará una agenda de negociaciones comerciales y de inversión con la comunidad del Golfo, Japón, Rusia y Turquía. Así mismo se trabajará para concluir las negociaciones y procesos de ratificación posteriores de los tratados de libre comercio con Panamá y la República de Corea.
<p>3. AMPLIACIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROSPERIDAD</p> <p>OBJETIVO: Posicionar los temas como ciencia y tecnología, innovación, educación de calidad, capacitación laboral y profesional, tecnología y conocimiento agrícola, energía, cambio climático, biodiversidad y cooperación en seguridad, en la gestión internacional.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las relaciones con Estados Unidos, Europa y Canadá son fundamentales para el país puesto que son nuestros socios económicos principales. El Tratado de Libre Comercio con Canadá se encuentra en revisión constitucional en la Corte Constitucional. 2. Se profundizará el diálogo político y las relaciones económicas y de inversión con Estados Unidos, Canadá y Europa. Se continuará el fortalecimiento de la agenda bilateral y se ampliará el relacionamiento en temas que benefician el crecimiento y desarrollo. 3. El compromiso firme e indeclinable con la defensa y promoción de los derechos humanos surge como una convicción propia, democrática, ética y humana del Estado colombiano y no como una imposición externa. 4. El Estado quiere asumir una clara responsabilidad con el planeta y su futuro, apoyando la iniciativa para la reducción de emisiones por deforestación y degradación. 5. Se busca promover la integración regional, impulsar el desarrollo de infraestructura buscando la sostenibilidad económica y ambiental, así como la complementariedad de los recursos energéticos teniendo como ejes estratégicos las energías convencionales (renovables y no renovables), energías no convencionales y la eficiencia energética.

	<ol style="list-style-type: none"> 6. Se fortalecerán las capacidades institucionales en áreas como desarrollo social, desarrollo productivo y competitividad, medio ambiente, fortalecimiento institucional, gobernabilidad, reparación, cooperación, seguridad ciudadana, educación y ciencia, tecnología e innovación. 7. El gobierno aportará la experiencia nacional en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas; el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; la erradicación de las minas antipersonal; la atención de desastres naturales; el desarme y la desmovilización.
<p>4. INTEGRACIÓN EN GRUPOS COMO LOS CIVETS E INGRESO A LA OECD</p> <p>OBJETIVO: Identificar oportunidades políticas, económicas y de inversión para Colombia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se concentrarán los esfuerzos en profundizar las relaciones con los países de los denominados CIVETS y BRICS. 2. Colombia ha sido incluida en el grupo de economías emergentes denominado CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica). Se ha dado pasos para establecer consultas y profundizar su relación con los otros miembros del grupo. 3. Se afianzará y consolidará los lazos económicos, políticos y diplomáticos con Brasil, Rusia, India y China (BRICS). Siendo países donde la alianza pública y privada es fundamental, se crearán más oportunidades para fortalecer los encuentros empresariales y de inversión buscando beneficios de largo plazo. 4. Entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) será una prioridad. Colombia está dispuesta a tomar las medidas necesarias para poder ajustar sus políticas públicas y legislación a los parámetros de la OCDE.
<p>5. COOPERACIÓN SUR-SUR</p> <p>OBJETIVO: Consolidar la cooperación internacional Sur-Sur para fortalecer los ejes estratégicos de la política exterior colombiana.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La cooperación internacional se continuará consolidando como un instrumento de política exterior que ayude a fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática y la construcción de una nueva Colombia. 2. Se hará uso de la cooperación triangular y por regiones con el fin de incrementar la oferta por parte de Colombia. 3. Colombia está diseñando una estrategia de política exterior de largo plazo para compartir experiencias en temas apremiantes para el desarrollo africano. 4. El acercamiento y mayor conocimiento de África le permitirá a Colombia desarrollar futuras estrategias de cooperación sur – sur.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2010).

Como se puede observar en la Tabla No. 2, la administración Santos Calderón se fijó una hoja de ruta clara y concisa, que permitió cumplir los propósitos señalados anteriormente, a través de la identificación de metas, objetivos y actividades para lograrlos. Claro, el entonces presidente Santos era el primer convencido de que

Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales y, desde 2010, aspiraba asumir el liderazgo que a Colombia le correspondía en los escenarios internacionales, “después de 40 años de estar a la defensiva” (Santos, 2010). El presidente Santos quería construir una política exterior “moderna” y que mirara “hacia el futuro, con contingentes de diplomáticos que multipliquen la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundicen las relaciones bilaterales” (Santos, 2010). Para ello, podemos identificar 3 temas relevantes para la política exterior colombiana de la administración Santos, que recogieron las prioridades temáticas de los anteriores gobiernos, pero ampliando las geográficas y dejando atrás la tendencia monotemática de la administración inmediatamente anterior. En síntesis, dejó atrás la lógica de la formulación y ejecución de la política exterior del Estado como un instrumento en función de las necesidades de las políticas internas de gobierno. Los temas que denominamos “integración económica”, “diplomacia” y “La paz”, se desarrollaron, a su vez, con base en tres principios sobre los cuales giraron las relaciones internacionales de Colombia: el respeto, la cooperación y la diplomacia.

a. Integración económica

Para hacer un estudio de la política exterior desde 2010, en aras de observar cambios o continuidades en los temas de la agenda de los gobiernos anteriores, es preciso analizar un primer componente, de carácter económico, no como una estrategia central del gobierno, como en el caso de la administración Gaviria Díaz y su apertura económica, sino como una de las herramientas para dinamizarla e intensificar y redireccionar las relaciones internacionales y promover la inserción de Colombia en el mundo. Rubén Vergara refiere este punto, dentro de su análisis de la política internacional colombiana bajo la presidencia Santos Calderón, con el objetivo de establecer el trabajo de la administración Santos, en esta materia, continuó con un proceso anterior o si experimentó un “cambio de rumbo” (Vergara, 2011). Para Vergara, los principios de la integración regional y la liberalización del comercio sirvieron de plataforma para establecer un gobierno de tercera vía (Tickner, 2014), en el que se dejara avanzar al mercado, hasta donde fuera posible, y se interviniera con el Estado, hasta donde fuera necesario. Dicha estrategia estaría alineada con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2010-2014, denominado “Hacia la Prosperidad Democrática”.

Para integrar económicamente a Colombia, este nuevo PND se sirvió de la innovación productiva, del “buen gobierno”, de la relevancia de lo internacional y de la sostenibilidad ambiental. Según Vergara, “con este Plan, se adopta como estrategia la generación de crecimiento económico, a través de la inserción a nuevos mercados, mediante la dinamización de la política internacional, y el fortalecimiento de las políticas de desarrollo fronterizo (...) promoviendo cambios nacionales e internacionales; esto, ante lo desarrollado en la administración anterior” (Vergara, 2011: 151). En efecto, a diferencia del expresidente Uribe, que “securitizó” y “terrorizó” la agenda de política exterior, el presidente Santos determinó que el modelo de crecimiento económico debería avanzar bajo principios democráticos y con la consolidación de las relaciones internacionales a través de la diplomacia, lo anterior en un marco de corte neoliberal.

Como lo señalan Mansfiel y Milner, la administración Santos se caracterizó, en materia económica, por la configuración e implementación de acuerdos regionales de integración (ARI), bajo un modelo de regionalismo abierto (Mansfield, 1999). Con ello, y con una velocidad sin precedentes para el sector externos de la economía colombiana, se lograron implementar y establecer varios acuerdos comerciales bilaterales y se buscó una mayor interlocución en distintos espacios del orden multilateral. En este sentido, es importante considerar que la integración de las economías y su creciente internacionalización son fenómenos en los cuales Colombia debe adquirir un mayor protagonismo, como una potencia media regional. Recordemos que este direccionamiento hace parte de una estrategia adoptada por el país desde comienzos de la década de los noventa, punto estudiado en la administración Gaviria Díaz, tendencia acentuada en los últimos años y soportada en los Planes de Desarrollo.

Como se puede evidenciar en la Biblioteca Virtual de Tratados del Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia, antes de 2002, Colombia tenía dos acuerdos comerciales de amplio alcance: la Comunidad Andina y el Acuerdo con México y Venezuela. Aunque estos dos instrumentos jurídicos internacionales le brindan al país importantes beneficios económicos, desde finales de la década de los noventa se consideró necesario generar unas condiciones de estabilidad y certeza con otros socios comerciales, que permitieran a los agentes económicos emprender actividades productivas que contribuyeran a la atención de las necesidades de la población

colombiana, la cual requería mayores oportunidades de empleo para mejorar la calidad de vida y el incremento de su bienestar⁴⁸.

Es así como, en el desarrollo de la política de internacionalización e integración económica, Colombia ratificó los siguientes acuerdos comerciales:

1. Acuerdo de Complementación Económica, adoptado entre los Estados Partes del MERCOSUR y los Países Miembros de la Comunidad Andina (vigente desde el 2005).
2. Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Chile (vigente desde el 8 de mayo de 2009).
3. Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo Norte Centroamericano). Respecto a este, con Guatemala entró en vigor el 12 de noviembre de 2009; con El Salvador, el 1 de febrero de 2010; y, con Honduras, el 27 de marzo de 2010.
4. Tratado de Libre Comercio con Canadá (está vigente desde el 15 de agosto de 2011).
5. Tratado de Libre Comercio con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), en particular con Suiza (vigente desde el 1° de julio de 2011).
6. Acuerdo Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, que entró en vigor el 15 de mayo de 2012.
7. Conclusión exitosa de la negociación con Venezuela del Acuerdo Comercial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración. Para la entrada en vigencia del Acuerdo Comercial, los países notificaron el cumplimiento de las disposiciones legales internas a la Asociación, por lo que el 19 de octubre de 2012 entró en vigencia el Acuerdo.

⁴⁸ Véase la exposición de Motivos del Protocolo Adicional del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la Adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea del Ministerio de Comercio, Industria y Comercio. En: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/sitepages/menu.aspx>

8. El Acuerdo Multipartes entre Colombia-Perú / Unión Europea, que entró en aplicación provisional el 1° de agosto de 2013.

Durante este periodo en estudio, se continuo con el proceso de negociación con Japón, el cual cobra especial importancia dentro de la estrategia integral de acercamiento con Asia, objetivo sobre el cual hace seguimiento especial la Dirección de Asia, África y Oceanía, del Ministerio de Relaciones Exteriores, a partir del año 2010. Al respecto, se han tenido expectativas positivas en materia de acceso a este mercado, pues Japón se configura como un país importador neto de alimentos, con 127 millones de consumidores con un altísimo poder adquisitivo, además de los esperados beneficios en materia de inversión y cooperación para el fortalecimiento de las capacidades comerciales. Además de los esperados beneficios en materia de inversión y cooperación, para el fortalecimiento de las capacidades comerciales, aliarse con la tercera economía del mundo le permitirá a Colombia posicionar aún más su presencia en Asia.

Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, para lograr una inserción productiva en los mercados internacionales, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (fecha en que entró en aplicación el Acuerdo con la Unión Europea) señalaba la necesidad de poner en marcha una política exterior moderna que hiciera más eficaz la presencia de Colombia en los organismos multilaterales. En consecuencia, se requería diseñar un plan para la aceptación de Colombia dentro de la OCDE, entre otros organismos internacionales tales como el APEC y la participación en foros regionales como el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, los procesos multilaterales de negociación como el Acuerdo de Servicios TISA, así como los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) que adelantaban para esos años⁴⁹.

Es así como la política exterior de las últimas décadas se basó en el modelo ajustado a los parámetros de liberación del comercio y a la apertura de mercados en el plano internacional, de acuerdo con las recomendaciones del Banco Mundial, del Fondo

⁴⁹ Véase la exposición de Motivos del Protocolo Adicional del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la Adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea del Ministerio de Comercio, Industria y Comercio. En: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/sitepages/menu.aspx>

Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, sobre los objetivos del desarrollo y crecimiento económico. Según Lauchlin Currie (1982), los primeros modelos surgieron con base en el estudio por países del Banco Mundial, de 1949, que estaba orientado hacia programas y específicos y no hacia tasas globales de crecimiento, es decir, no se tomaban en cuenta índices como el de costo de vida y el desarrollo, como un campo especial de la economía, hasta ahora estaba surgiendo. Por su parte, los trabajos de Keynes (1936) y Kuznets (1946), transformaron el desarrollo en un proceso de crecimiento, pero apoyado en pocas variables cuantificables y haciendo un estudio muy simplista entre el capital y el producto. Ya para 1971, Currie diseñó para Colombia el denominado “Plan de las Cuatro Estrategias” compuesto por el fortalecimiento del sector líder de exportaciones y del de construcción, así como de una mayor productividad en el sector agrícola y una mejor distribución para mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población (Currie, 1982). A pesar de lo anterior, la asesoría monetaria y cambiaria de los años sesenta, fue dada casi exclusivamente por el Fondo Monetario Internacional, con el apoyo ocasional del Banco Mundial y de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Departamento de Estado (AID), que consistió, básicamente, en la revisión de la balanza de pagos, de las restricciones de pagos y de la capacidad crediticia de los países miembros para obtener préstamos de corto plazo de balanza de pagos, para decidir sobre las condiciones de los mismos, bajo los artículos del acuerdo, y para confirmar hasta qué punto los países miembros cumplían con el código internacional de conducta en este campo (Currie, sf).

Finalmente, resaltamos la influencia del llamado Consenso de Washington que se basó en la experiencia vivida por los países latinoamericanos durante los ochenta, aunque sin tener en cuenta los problemas que sus economías tenían en relación con la disminución del PIB, el déficit presupuestario, el poco énfasis en las exportaciones y en los incentivos para las empresas, los altos índices de inflación y unas políticas públicas disfuncionales. Las recetas que derivaron del Consenso se enfocaron en el logro de una estabilidad macroeconómica, derivada del control a la inflación, la reducción del déficit del presupuesto y de la cuenta corriente, y la minimización o eliminación de las contracciones económicas (debido a los costos económicos y sociales de la recesión). Aunque, como lo indica Joseph Stiglitz, “el Consenso de Washington proveyó algunos de los fundamentos para el buen funcionamiento de los mercados, lo hizo de modo incompleto y (...) a no ser que la economía sea de verdadera competencia, los

beneficios del libre comercio y de la privatización serán disipados en la captura de rentas y no dirigidos a la creación de riqueza” (Stiglitz, 1998: 719).

Dos décadas después, y con la herencia e influjo de dichas recetas, el gobierno Santos aceleró el libre comercio y la integración económica con varios países del mundo y, pese a que se ampliaron los contenidos temáticos de la política exterior y de las relaciones con otros países de la arena internacional, apreciación compartida: el libre comercio, los Tratados de Libre Comercio y las inversiones extranjeras logran un mayor número de consensos bilaterales contemporáneos.

Santos también siguió algunas de las consideraciones del economista Thomas Piketty (2013), autor de “El Capital en el Siglo XXI”, respecto a la búsqueda de una economía en la que se redistribuya mejor el capital y en la que el objetivo del impuesto no sea el de financiar el Estado social sino regular el capitalismo, así como el de luchar en contra de la pobreza, no solo medirla, perspectiva compartida por autores como Beethoven Herrera, quien afirma que el problema sustancial es la existencia de una economía concentrada en la que hay un altísimo ingreso en pocas personas que no pueden consumirlo todo lo que reciben, por lo que resulta imperativo redistribuir el ingreso⁵⁰.

Por lo anterior, la “Prosperidad para Todos”, como eslogan del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (seguido por el de “Paz, equidad y educación”, para el periodo 2014-2018), se enfocó en continuar con los lineamientos de apertura y desarrollo económico trazados desde comienzos de la década de los noventa, pero atendiendo los problemas de desigualdad y de inequitativa distribución de la riqueza en el país.

b. Diplomacia

El fortalecimiento de la capacidad diplomática, como la principal herramienta de la política exterior, se llevó a cabo a través de cinco estrategias: el fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular, el aumento de la presencia de Colombia en el Sistema internacional, el mantenimiento de las relaciones bilaterales con los socios tradicionales, el mejoramiento de las relaciones bilaterales con los países vecinos y el acercamiento a nuevos socios en el mundo, en el marco de la cooperación Sur-Sur. La diplomacia, como uno de los tres principios “rectores” del desarrollo de la política

⁵⁰ Ideas centrales de Beethoven Herrera, como panelista en el lanzamiento del libro “El Capital en el Siglo XXI” del autor Thomas Piketty, en la ciudad de Bogotá, en 2014.

exterior colombiana, de la mano con la cooperación, desde 2010, también se vislumbraba desde el discurso de posesión del entonces presidente Santos, con las siguientes palabras:

“Las buenas relaciones nos benefician a todos, porque cuando los gobiernos disputan son los pueblos los que sufren.

Cada país de nuestra región tiene grandes fortalezas, pero si trabajamos juntos ¡podemos ser una gran potencia!

Por eso creemos firmemente en la unidad y la confraternidad latinoamericana, que son el legado de nuestros Libertadores y el imperativo de nuestros tiempos.

Esta unidad latinoamericana también debe expresarse en solidaridad. (...)

Colombianos:

Los invito a que compartamos la construcción de un nuevo amanecer.

En este nuevo amanecer tenemos la oportunidad histórica para transformar a Colombia y asumir un positivo protagonismo en el escenario internacional.

En este nuevo amanecer vamos a desarrollar las potencialidades de nuestra gente, de nuestra tierra, de nuestras regiones, para conquistar las oportunidades globales de los próximos 50 años” (Santos, 2010).

La construcción de un proyecto ambicioso en el plano internacional fue evidente. Las ideas de Santos Calderón, construidas a partir de su formación en las escuelas de pensamiento de Anthony Giddens y de los principios del respeto al derecho internacional y de la diplomacia, y por su herencia familiar “como quiera que su tío-abuelo Eduardo Santos fue presidente de Colombia (1938-1942) y su familia fue hasta hace pocos años la propietaria del diario El Tiempo, el más influyente de país” (El País, 2013), encauzaron sus propósitos en la Presidencia de la República, y de acuerdo con las atribuciones constitucionales otorgadas, definieron el tipo de política exterior que planeó, ejecutó y posteriormente evaluó, para fortalecerla en lo que sería su segundo mandato presidencial, a partir del 7 de agosto de 2014, día en la que empezaría a dar los brochazos finales hacia la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC en respaldo de la Comunidad internacional.

i. Fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular

Como lo abordamos en el Capítulo II, en el que abordamos algunos aspectos de la agenda temática y geográfica de la política exterior colombiana contemporánea, observamos que para avanzar en los lineamientos de internacionalización e inserción efectiva de Colombia en el Sistema internacional y pensando en la proyección de la

política exterior en el mediano y largo plazo, el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos trabajó desde su posesión en el fortalecimiento institucional y en el mejoramiento de las relaciones diplomáticas de la mano con el fortalecimiento paulatino de la Carrera Diplomática y Consular. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, como eje articulador de la política exterior, aumentó la vinculación de funcionarios especializados con preparación técnica y diplomática para asumir las oportunidades y retos que ofrece el Sistema internacional. Sin embargo, este proceso tuvo un carácter atenuado por la compleja situación que ha enfrentado la Cancillería desde sus inicios, respecto a la incómoda influencia política que amenaza la verdadera relevancia de la Carrera Diplomática y Consular colombiana.

En este sentido, aunque en los últimos años se ha incrementado exponencialmente el número de nuevos funcionarios de Carrera, que ingresaron a través del concurso público de méritos que la Cancillería abre anualmente, el número de funcionarios provisionales, que ocupan cargos de Carrera Diplomática y Consular sin recibir la capacitación adecuada para ello, ni ser escogidos de manera rigurosa o ser evaluados constantemente sobre su desempeño e idoneidad, continúa siendo mayor. Según lo afirma el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, desde 2011 “se ha impulsado una transformación a través de la apertura de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia. El Ministerio busca no solamente ampliar los cupos de profesionales admitidos a la misma, sino que también enfoca sus esfuerzos en alcanzar una mayor representatividad de profesionales de diferentes regiones del país, así como también de diversas disciplinas para lograr la excelencia en la Carrera y continuar con el fortalecimiento de la defensa de los intereses nacionales en el concierto internacional” (MRE, 2015). En efecto, el examen escrito del Concurso anual de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular de Colombia se ha venido realizando en las principales ciudades del país, mientras que históricamente se hacía solamente en la ciudad de Bogotá. Además, la publicidad del mismo se ha fortalecido, mediante delegaciones de la Academia Diplomática que han viajado a diferentes partes del país para incentivar la participación de profesionales de todas las áreas del conocimiento y de todas las universidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional. Como nunca, la posibilidad de ingreso a la diplomacia colombiana se ha incrementado, tanto en número de cupos para realizar el Curso de Capacitación Diplomática y Consular,

como en el número de vacantes de Tercer Secretario, en periodo de prueba, dispuestas para el ingreso de nuevos profesionales.

También, es importante resaltar la creación del Centro de Pensamiento Estratégico (CPE), mediante el Decreto 1653 de 2012, para fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, así como para promover la investigación y actualización académica como fuentes temáticas de la Academia Diplomática de San Carlos⁵¹. El Centro fue instituido “para brindar análisis académico del entorno global y regional y de las principales temáticas del Sistema internacional e insumos en la formulación y ejecución de la política exterior colombiana”⁵². El CPE fue impulsado de manera inicial por la Corporación Andina de Fomento (CAF), en el marco de la Cooperación Técnica otorgada por la Corporación al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Finalmente, y para el 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores bajo el liderazgo de María Teresa Aya Smitmans como Directora de la Academia Diplomática de San Carlos, solicitó apoyo al CPE dentro del Plan de Acción del Ministerio de Relaciones Exteriores al 2014, y sigue siendo financiado en un 80% por la CAF⁵³.

⁵¹ Con motivo del aniversario de la muerte del ex Canciller Augusto Ramírez Ocampo, ocurrida el 14 de junio de 2011, el Congreso de la República expidió la Ley 1269 del 27 de mayo de 2013, por la cual se adoptó el nombre de Academia Diplomática “Augusto Ramírez Ocampo”. Posteriormente, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Resolución 232 del 13 de enero de 2014, la cual modificó formalmente el nombre de la Academia.

⁵² Además de ser un centro de análisis académico, “el trabajo de investigación del CPE se difunde a través de documentos de política, memorandos estratégicos, textos de prospectiva, análisis situacional y artículos académicos realizados por analistas institucionales y por expertos nacionales e internacionales. Fomenta las alianzas con universidades e instituciones de investigación científica y el intercambio de conocimiento con organizaciones homólogas en el país y el exterior y realiza eventos tales como conversatorios y foros, la participación de académicos, expertos, diplomáticos y tomadores de decisiones. Véase “Centro de Pensamiento Estratégico”, en www.cancilleria.gov.co

⁵³ Según el Ministerio de Relaciones Exteriores “se hace necesario continuar el trabajo del Centro de Pensamiento Estratégico por su aporte al análisis, su apoyo al conocimiento de las grandes tendencias internacionales para que pueda expresar, de manera conceptual, los requerimientos de la política exterior del país y buscar corregir las fallas metodológicas en los procesos de toma de decisiones en materia de política exterior. Este Centro es importante dada la ausencia en la Cancillería de análisis estratégico estructural y de estudios integrales de los acontecimientos mundiales. También, para profundizar los conocimientos del personal de la Academia y del servicio exterior del país con el fin de superar las aproximaciones reactivas frente al mundo externo y de generar conocimiento con una amplia conceptualización del Sistema internacional y con una visión integral de la política exterior colombiana. También es pertinente la contribución del Centro de Pensamiento Estratégico en los procesos de formación en temas internacionales, tanto del servicio exterior como de otros sectores nacionales estatales y privados, tales como el Congreso, las Fuerzas Militares, los medios de comunicación, los sectores productivos y el mismo mundo académico. Véase *Solicitud de apoyo al Centro de Pensamiento Estratégico*, Fase 2, Ministerio de Relaciones Exteriores, Academia Diplomática de San Carlos y Corporación Andina de Fomento (CAF).

ii. Aumento de la presencia de Colombia en el Sistema internacional

De acuerdo a los tres principios sobre respeto, cooperación y diplomacia, consideramos pertinente mencionar las opciones que Colombia tiene para fortalecer la Cooperación Internacional como una de las herramientas más efectivas de su política exterior, además de la incidencia que tiene la institución de la diplomacia en ella. Por un lado, el acercamiento con países de América Latina y el Caribe cobra relevancia con el objetivo de avanzar en temas de comercio y seguridad, así como para lograr una mayor participación en la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR-, la Comunidad Andina, el Proyecto Mesoamérica, el ARCO del Pacífico, y en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Esto también aplica para los países de Asia y Pacífico, como China, India, Turquía y Rusia, que son contemplados en el segundo objetivo de la política exterior colombiana, en el que se quiere aumentar la cobertura diplomática con el fin de dinamizar las relaciones con sectores valiosos para la economía colombiana, promover las consultas políticas y las comisiones mixtas de cooperación y abrir espacios de diálogo en el Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC).

Esta región en particular ha sido una de las más descuidadas por Colombia “desde el punto de vista diplomático y económico. Esta omisión constituye un inmenso error estratégico, sobre todo si se tiene en cuenta que el escenario internacional está cambiando, y que ese cambio se caracteriza, precisamente, por una redistribución de poder de occidente a oriente” (Bell, 2010: 58).

Por otra parte, y apelando al principio de la diplomacia, la elección de Samper en la Secretaría General de la UNASUR, sin duda puede incluirse dentro de los grandes logros de la política exterior de Juan Manuel Santos dentro de la región latinoamericana. En este caso no solamente se logró que los 12 países que integran la UNASUR se congregaran alrededor de la candidatura de Samper, sino también que se rompiera el acuerdo de que ningún país repetiría el cargo. Hay que recordar que Santos inauguró su política exterior en la UNASUR logrando la designación de María Emma Mejía para el período 2011-2012. Con estos dos casos se ve un cierto grado de confianza de los países de la región depositado en el gobierno de Juan Manuel Santos dado lo que ha significado el mismo luego del profundo aislamiento en la época Uribe.

Para que la postulación de Samper fuera exitosa fue de ayuda que la candidatura se presentara conjuntamente con Uruguay y que la canciller María Ángela Holguín aprovechara la cercanía que tuvo con Maduro –desde la época que fue embajadora en Venezuela- para cocinar la propuesta. Incluso también es una señal significativa de apoyo regional para el proceso de paz. Siguiendo esa idea Samper también se comprometió a acercar a Unasur al proceso de la Habana para que la organización participe en el proceso de post-conflicto (Martínez, sf).

iii. Mantenimiento de las relaciones bilaterales con los socios tradicionales

La cooperación con socios tradicionales, como Estados Unidos (EE.UU.), continuó en el tema de la lucha contra el terrorismo. En cuanto a la extradición de narcotraficantes y terroristas, punto importante para el país del Norte, Colombia extraditó a 148 acusados de los Estados Unidos en 2010 para su procesamiento, y 1.200 fueron extraditados desde 04 de julio 1991, la mayoría de nacionalidad colombiana. De igual manera, el 23 de septiembre del 2010, poco más de un mes de iniciado el gobierno de Juan Manuel Santos, se anunció que el Comandante del Bloque Central de las FARC, Víctor Julio Suárez Rojas (alias "Mono Jojoy") había sido asesinado por la policía y una operación militar. El 'Mono Jojoy' tenía más de una docena de condenas y 60 órdenes de captura por terrorismo, homicidio, narcotráfico, secuestro y reclutamiento forzoso de menores de edad. De la mano con esto, en la lucha contra la financiación del terrorismo, Colombia cooperó con los Estados Unidos para bloquear los activos de terroristas, y las autoridades colombianas y la policía llevaron a cabo varias operaciones durante ese año para detener y acusar a las redes de apoyo financiero de las FARC, ampliando además su papel como líder regional en la lucha contra el terrorismo para eliminar refugios de terroristas en las zonas fronterizas vulnerables. Además, impartió capacitación a los funcionarios antiterroristas de los países socios en la región.

Por otra parte, tanto con EE.UU. como con Canadá se diversificó la agenda de política exterior en temas sociales, de energía, medio ambiente, innovación, ciencia y tecnología, seguridad, transporte aéreo e inversión y, como lo mencionamos con anterioridad, entraron en vigor los Tratados de Libre Comercio desde agosto de 2011 con Canadá, y a partir del 15 de mayo de 2012 con Estados Unidos.

Con la llegada del presidente Barack Obama al poder, las relaciones no fueron tan fuertes como con Bush; sin embargo, Colombia buscó, mediante el acuerdo de las bases militares, estrechar con mayor intensidad los vínculos, “asegurarlos” a futuro y evitar un retroceso. Desde este período, el relacionamiento entre Washington y Bogotá, fue cambiando la agenda bilateral de lo militar a lo social, y generó un desplazamiento de las estrategias tradicionales de securitización, condiciones necesarias para que el Posacuerdo, que se proyectaba desde el 2012, se pudiese convertir en una oportunidad, inmersa en retos mayoritariamente sociales.

Ejemplos de esta diversificación temática son los resultados concretos de los Diálogos de Alto Nivel Colombia-EE.UU, a través de los cuales se amplió la comunicación en el marco de una relación mucho más horizontal. Es así como, bajo la administración Santos, se inició el proceso de adopción de Colombia al programa *Global Entry* que buscaba agilizar trámites migratorios de colombianos en EE.UU. De otra parte, este país reiteró su compromiso de cooperación para el Posacuerdo en áreas de desminado humanitario, desarrollo rural, entre otros, por más de USD\$600 millones en los próximos 5 años. En materia de calidad educativa, los intercambios académicos y bilingüismo mediante un Acuerdo entre el ICETEX, la Fullbright y el Ministerio de Educación Nacional, la firma de tres Cartas de Intención para movilidad académica e investigación, y la firma de un Memorando de Entendimiento entre Colciencias y el Georgia Institute of Technology, se proyectaron como una contribución estratégica al progreso educativo y tecnológico del país. En materia de desarrollo económico y social, se concretó el perfeccionamiento de modelos de Centros para el Desarrollo de PYMES. Finalmente, destacan los temas energéticos en los que se establecieron mecanismos de fortalecimiento técnico para el desarrollo de nuestra industria de hidrocarburos no convencionales.

En síntesis, la relación bilateral y tradicional con el país del Norte inició una transición temática bajo los gobiernos Obama-Santos: una dinámica de cooperación que fue más allá de la seguridad y que dio el primer paso para enfrentar los esperados retos sociales que se prevenían después de terminado el proceso de paz que se estaba materializando. Dicha transición permitió que se acentuaran algunos complementos políticos relativos a la recuperación de la legitimidad; económicos que se materializan en subsidios al sector agrícola, aumento significativo del salario mínimo ante los años anteriores, fomento del

empleo, mejorar la distribución nacional de las regalías; y sociales que se expresan en la inversión pública en las regiones, ampliación de la cobertura educativa y de salud, atención especial a los damnificados por las lluvias, entre otros aspectos (Pastrana y Vera, 2012).

Por otra parte, consideramos útil analizar brevemente la posición que Colombia ha logrado tener, para Estados Unidos y dentro de América Latina y el Caribe, a partir del 2010, en un proceso que denominamos de “latinización estadounidense y revaloración de Colombia”. En un enfoque de reciprocidad, el valor estratégico que adquirió Colombia para EE.UU., desde esta época, encuadra en la reconfiguración de su hegemonía en América Latina, resultado de los paulatinos cambios que la administración Obama generó en su política exterior. Desde su campaña electoral a finales de 2008, sentó una posición crítica ante la invasión de Irak al considerar que “la concentración de esfuerzos en esa guerra generó un desvío de atenciones, con reflejos en América Latina y el Caribe, negligenciada [sic] en las prioridades del país” (Averbe, 2010: 10). En este sentido, su gobierno evidenció la preocupación en privilegiar la diplomacia y la construcción de consensos con el fin de aumentar su presencia en el centro y sur del continente, espacio en donde necesitaba recobrar la confianza y en donde Colombia podría haber sido la clave.

Por lo anterior, a inicios de la segunda década del siglo XXI, EE.UU. tuvo la tarea de contrarrestar su hegemonía decreciente mediante una triple estrategia de *soft-balancing*⁵⁴ en la que continuó defendiendo los valores democráticos sin interrumpir los canales diplomáticos con los Estados que no los compartan (Lieberman y González, 2008). El primer punto de la estrategia estuvo encauzado en reducir la distancia con los países de América Latina, en una posición más negociadora y menos vertical. De lo contrario, países como Venezuela, Bolivia, Ecuador o Nicaragua hubiesen continuado con la intensidad de las últimas décadas en su propósito de consolidarse en muros de contención a los procesos de cooperación e integración política y económica de EE.UU. en la región. El segundo, se enfocó en el acercamiento que hizo el país del Norte, más

⁵⁴ *Soft-balancing* se refiere al esfuerzo que pueda realizar un país -sin recurrir a acciones militares- para frustrar y limitar los objetivos de política exterior de otras naciones más poderosas. Esta propuesta teórica se diferencia de las formas tradicionales de “balance de poder” en que la nación retadora no persigue destruir al país hegemónico, sino más bien crearle problemas en su actuación—*aumentarle los costos de acción*. Véase a Pape, Robert A. (2005). Soft Balancing against the United States. *International Security* 30, p. 13.

abierto al diálogo y con una agenda menos tradicional en la que Estados Unidos no fuera visto como una potencia hegemónica que profundizaba las asimetrías imperantes en el continente. El tercero, y en el que Colombia pudo y podrá seguir “desplegando” sus potencialidades como país puente se centró en la identificación efectiva de interlocutores que reciban la invitación estadounidense para la construcción de un continente más desarrollado, y más que eso, para que EE.UU. lograra un mayor respaldo en su espacio geográfico natural, que le permitió hacer ante el notable ascenso económico y militar de China en el escenario internacional.

Para este cometido, EE.UU. continuó con el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, país con el que luego de medio siglo de bloqueo económico, reabrió recíprocamente Embajadas el 20 de julio del año 2015. También, inició un proceso de reconocimiento de la real importancia de países como Brasil en la región, tal y como lo anunció en el encuentro sostenido entre el presidente Obama y la entonces presidenta Dilma Rousseff al afirmar que EE.UU. tenía una visión de Brasil como potencia mundial, más que regional. Al respecto, Obama declaró que en términos de foro económico para coordinar las relaciones y negociaciones, como el G-20, por ejemplo, Brasil tiene una voz muy fuerte. El tema del cambio climático, por ejemplo, sólo puede tener éxito con el liderazgo brasileño. Y esto es una indicación de liderazgo mundial de Brasil (Planalto, sf).

En adición, y según la *Brookings Institution (BI)*, en su informe *Rethinking U.S. -Latin American relations a hemispheric partnership for a turbulent world-*, EE.UU. inició a plantearse una alianza con la región con base en dos puntos: los intereses comunes de los países de América Latina y, su rol en la promoción de la cooperación en aquellos intereses, objetivos y soluciones comunes con el fin de formar la base para una alianza duradera. Lo anterior, teniendo en cuenta que los problemas más apremiantes de la región son la pobreza y la desigualdad, en relación con el crecimiento económico, la crisis de la democracia representativa y la debilidad institucional.

Ahora bien, para el caso de su relación con Colombia se obtuvo reciprocidad en esquemas cooperativos de corresponsabilidad institucional de ayuda global, no específica, al considerar el interés de EE.UU. en consolidar una región estable en donde Colombia contribuyó en los problemas de Centroamérica, región en la que el Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de

Defensa Nacional y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia ha capacitado a 7.679 oficiales internacionales en desarrollo organizacional, lucha contra el problema mundial de las drogas, seguridad ciudadana, infancia y adolescencia, seguridad vial, antisequestro y antiextorsión (MRE, 2013).

iv. Mejoramiento de las relaciones bilaterales con los países vecinos

El seguimiento de las relaciones con Estados Unidos y Europa, hicieron parte de los objetivos de la política exterior del gobierno Santos. Como lo hemos estudiado, la política exterior de Colombia ha tenido una habitual alineación con los Estados Unidos y la cooperación en temas políticos, económicos y de desarrollo social ha sido muy estrecha, aun así, en los últimos años y al comienzo del gobierno de Santos Calderón, la agenda se diversificó, lenta pero convenientemente, con temas y escenarios distintos a los tradicionales, sin descuidar los avances obtenidos en éstos. Se manejaron las diferentes tensiones existentes en el vecindario internacional, coyuntura política que tenía que ver con las hermanas repúblicas de Ecuador y de Venezuela, y cuyo primer paso para la solución de controversias fue “la invitación personal que Santos curso a los presidentes Chávez y Correa a su posesión presidencial, y en la designación como canciller de María Ángela Holguín, quien fuera embajadora del gobierno del presidente Uribe en Caracas entre 2002 y 2004”.

Con Ecuador se realizó un trabajo conjunto para reestructurar la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana, y con Venezuela, a través de grupos de trabajo en infraestructura, energía, comercio, seguridad, educación y cultura, en adición al Acuerdo Comercial para normalizar el comercio bilateral afectado en años anteriores bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Esta situación se generó en un marco de transformaciones en cuanto a los desequilibrios entre el Norte y el Sur, impulsadas por la comunidad internacional y por la aparición de nuevos jugadores a nivel mundial. Es de esta forma como, los primeros años de la segunda década del siglo XXI marcaron un nuevo escenario para los países en desarrollo. Éstos han diversificado su participación mediante la cooperación solidaria. Los países de ingreso medio ampliaron sus responsabilidades, abrieron un nuevo espacio a la cooperación con países de similar nivel de desarrollo –cooperación Sur-Sur–, así como a la cooperación triangular que involucra recursos de naciones

avanzadas canalizados por países emergentes hacia otros similares –cooperación Norte-Sur-Sur–.

Continuando con el ejemplo de Brasil como potencia emergente en el continente americano, su política exterior de *soft-balancing* ha enmarcado su dinámica con EE.UU. con el fin de corregir paulatinamente las asimetrías de poder tradicionales y de poder duro. El siglo XXI deja ver las primeras muestras concretas de una reestructuración de la hegemonía hemisférica, en la que la relación bilateral EE.UU.-Brasil será vital para América. Para ello, es importante subrayar la proximidad económica entre los dos Estados: Brasil es el quinto destino comercial para EE.UU., y este el segundo para Brasil; además, Brasil es considerado un socio político para el tratamiento de asuntos globales energéticos, financieros, comerciales, sociales y sobre cambio climático. Esta posición de “alianza bilateral” puede ser explicada por las características mismas de Brasil que se equiparan a las de una gran potencia (amplia extensión geográfica, fuerte economía, considerable capacidad militar y liderazgo regional), y que, por supuesto, la facultan para insertarse en el ajedrez de decisiones relevantes a nivel mundial con una voz más fuerte y mucho más empoderada (reflejo de ello su papel en los ámbitos multilaterales que plantea el MERCOSUR, la UNASUR, BRICS, el ASPA, el IBSA, entre otros).

Dicho lo anterior, las nuevas dinámicas de la arquitectura de poder mundial y regional dirigen nuestra atención al rol de Colombia como potencia regional secundaria, por medio de un breve estudio comparativo sobre capacidades materiales con Brasil, que mencionaremos en las siguientes líneas. Respecto a su extensión territorial, Colombia es equiparable con Brasil pero ocupa un puesto 26 a nivel mundial; presenta un crecimiento económico importante y es considerado hoy como un país de renta media alta; y aunque, según el Banco Mundial, alberga alrededor de un tercio de población en la pobreza, podría utilizar su posición geoestratégica entre las Américas para conciliar intereses regionales, posicionarse como un líder regional, luego de Brasil, e iniciar procesos de desarrollo económico más rápidos y eficaces en un proyecto de diversificación temática y geográfica de su política exterior.

En cuanto a las relaciones colombo-brasileñas se observa un importante avance con ocasión a los cambios introducidos por el gobierno Santos, que inició su primera gira internacional en dicho país como muestra de un acercamiento mucho más profundo y

por primera vez en la historia política bilateral. Como ampliaremos en capítulos posteriores, la agenda de política exterior de Colombia a partir de 2010 coincide con los propósitos de Santos Calderón en acercarse a sus vecinos y, por supuesto, a la potencia emergente regional más visible en el escenario latinoamericano. La cumbre presidencial de Brasilia, un mes después de haberse posesionado el presidente Santos el 07 de agosto de 2010, evidenció una nueva orientación de la agenda geográfica de la política exterior colombiana con el objetivo de fortalecer la relación diplomática con Brasil poco dinámica en gobiernos anteriores. En esta visita de Estado, los dos países firmaron ocho acuerdos con el fin de fortalecer la cooperación bilateral y encauzados en el desarrollo e intercambio social en zonas de frontera; en el intercambio de información policial; en la investigación científica; la asistencia técnica de Brasil en los cultivos de cacao y caucho; la oferta educativa en Leticia; el mejoramiento en infraestructura, empleo y medio ambiente en los estados y departamentos fronterizos; la ayuda en la construcción de aeronaves multipropósito; y la cooperación técnica en la producción y uso de biocombustibles.

En adición al marco de cooperación descrito, se establecieron espacios de relación recíproca como es el caso de transacciones económicas bilaterales -de considerable pero no prioritaria relevancia-; los intercambios en el sector de defensa, necesarios en los problemas de la lucha contra el Crimen Transnacional Organizado; la consecuente participación de Colombia en la UNASUR, respaldada por la política del “buen vecino” de Santos; y en general, la identificación y posterior consolidación de retos comunes que les permita construir y mantener una agenda clara y de largo plazo, de cara a las nuevas dinámicas regionales y globales.

La importancia de Brasil en la agenda geográfica de la política exterior colombiana, desde su posicionamiento como potencia emergente en América Latina se debe principalmente a que el país del “Orden y el Progreso” es un jugador de escala global que en la actualidad ha consolidado relaciones bilaterales con 9 países de Medio Oriente, 18 países de Europa, 15 países de Asia y Oceanía, 32 de América y el Caribe y 34 de África. En el escenario de América del Sur y la integración regional, Brasil participa en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y en la Asociación

Latinoamericana de Integración (ALADI), en los que ha desempeñado un rol de liderazgo regional.

En las cuestiones multilaterales, Brasil ha puesto gran interés en el trabajo alrededor de los temas de medio ambiente, desarrollo, comercio y finanzas, gobernanza mundial, paz y seguridad internacional, derechos humanos, y energía y biocombustibles. Es así como su política exterior ha sido guiada por la visión de un Brasil cada vez más internacional, con intereses a corto plazo, pero con lineamientos sólidos a largo plazo, tal y como se evidencia en el balance de la política exterior en el período 2003-2010 emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Este informe sostiene que los resultados del fortalecimiento de las relaciones multilaterales brasileñas se han visto reflejados en la diversificación de la canasta exportadora del país, en las alianzas estratégicas con los países del G-20, en las proyecciones relacionadas con el cambio climático y en el fortalecimiento económico en conjunto con otros países de América del Sur. También, destaca el papel de la diplomacia presidencial en las últimas décadas, que ha demostrado lo esencial de la acción gubernamental para contrarrestar problemas a nivel internacional con repercusión a la economía interna. Por lo tanto, la gestión que en su momento realizaron los presidentes Fernando Enrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva posicionaron al servicio exterior de Brasil como el mejor del continente y han posibilitado su liderazgo en el concierto internacional.

Este posicionamiento ha estado presente en su actuación en la ONU, la OMC y otros foros en los que Brasil ha abordado temas como la pobreza mundial. De gran acogida fue el lanzamiento de la Acción contra el hambre y la pobreza, celebrada en Ginebra para el año 2004, en el que “los presidentes brasileño, chileno y francés, con el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas, lanzaron la iniciativa contra el hambre y la pobreza y llamaron a crear nuevas fuentes de financiación a favor del desarrollo para progresar en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”⁵⁵. Las propuestas de Brasil contra el hambre se discuten en todos los foros pertinentes y están respaldadas por un amplio reconocimiento internacional. También, han sido creadores del IBSA con India y Sudáfrica, grandes democracias multiétnicas, multiculturales, y con retos similares. Para poner en marcha iniciativas para la cooperación trilateral,

⁵⁵Véase el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, “Declaración para las financiaciones innovadoras para el desarrollo”, Acción contra el hambre y la pobreza ONU, en: www.leadinggroup.org

Brasil instituyó el Fondo de IBSA, demostrando con ello “un testimonio de que no se quiere ser rico para ser solidario y ayudar a los más pobres” (Amorim, 2007: 13).

El siglo XXI para Brasil ha sido un período de alianzas innovadoras en el que la diplomacia de “geometría variable” lo ha posicionado dentro de la llamada *coalitions of the willing* entre países con propósitos en común sobre puntos específicos de sus agendas. Sumado a lo anterior, Brasil ha decidido actuar en conjunto con sus vecinos inmediatos con el fin de jalonar reformas sobre gobernabilidad global, necesarios para lograr el potencial de un continente rico en biodiversidad, reservas energéticas, acuíferas, agrícolas y minerales. Es así como la actuación en varios escenarios de su diplomacia organizada y profesionalizada ha permitido que la voz de Brasil sea respetada y considerada, y le ha ganado aliados importantes en temas económicos que promueven proyectos de desarrollo industrial y tecnológico.

v. Acercamiento a nuevos socios en el mundo, en el marco de la cooperación Sur-Sur

Con el fin de posicionar a Colombia en las dinámicas y temáticas mundiales para aprovechar nuevos escenarios, durante los primeros años de la administración Santos se realizaron visitas oficiales tanto del Presidente Juan Manuel Santos como de la Canciller María Ángela Holguín, a Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, México, República Dominicana, Alemania, Austria, Azerbaiyán, Chipre, Eslovenia, España, Francia, Kazajistán, Montenegro, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suiza, Turquía, India, Japón, República Popular China, República de Corea, Singapur, Tuvalu y Vietnam.

En este orden de ideas, Colombia diseñó y siguió una agenda de política exterior basada en la conciliación con su vecindario, en la diplomacia y en el propósito de una inserción en el Sistema internacional. Durante el periodo 2010-2014 se avanzó en la inserción en los ejes de integración y desarrollo, y se logró un mayor aprovechamiento de nuevos temas y escenarios multilaterales, expuestos por la Canciller María Ángela Holguín en la rendición de cuentas realizada por el gobierno Santos cuando llegó a su segundo año de administración.

Como mecanismos de integración y concertación regional, se destacaron los siguientes:

- Celebración de la VI Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias, reunión de más alto nivel político en el continente americano, donde los Jefes de Estado y de Gobierno debatieron asuntos de interés común, reafirmaron valores compartidos y se comprometieron a tomar acciones concertadas a nivel nacional y regional con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los pueblos de las Américas.
- Acompañamiento, seguimiento y participación dinámica en los esfuerzos por crear dos grandes oportunidades para el país: una a través de la Alianza del Pacífico con Chile, Perú y México, con Panamá y Costa Rica como observadores; y otra la interconexión energética con Chile, Ecuador y Perú.
- Desarrollo de un proceso de reingeniería de la CAN en el marco de la Presidencia pro Tempore de Colombia.
- Coordinación de Colombia en FOCALAE (2011– 2013).
- Participación como invitados en 8 grupos de trabajo de APEC, entre otros, inversión, turismo, pymes.

c. “La Paz”

“La Paz” ha sido un propósito perseguido, de una u otra forma, por todos los gobiernos de Colombia, pocos años después de la conformación y fortalecimiento de grupos guerrilleros que, al margen de la legalidad, han enfrentado a la institucionalidad del Estado, atacado tanto a la población civil como a la infraestructura del país e, incluso, han puesto en entredicho la existencia del mismo. La siguiente tabla muestra, brevemente los intentos de conseguir una apertura a los diálogos con dichos grupos, desde el gobierno del entonces presidente Julio César Turbay, en 1981.

TABLA No. 3. LÍNEA DEL TIEMPO DE LOS PRINCIPALES PROCESOS DE PAZ DE COLOMBIA	
AÑO	HECHOS
1981	El Gobierno del expresidente liberal Julio César Turbay creó una comisión de paz para iniciar conversaciones con la guerrilla de las FARC. El expresidente Carlos Lleras Restrepo, quien tenía la misión de liderar el proceso, renunció con el argumento de que no lo dejaron establecer contactos con la insurgencia.
1982	El entonces presidente conservador Belisario Betancur inició una negociación de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).
1984	El Gobierno de Betancur y las FARC firmaron el Acuerdo de La Uribe, que incluyó el cese bilateral del fuego, la suspensión del secuestro y la apertura de espacios políticos para la guerrilla. El proceso fracasó y se rompió en 1987.

1988	El presidente liberal Virgilio Barco comenzó acercamientos de paz con las FARC, pero el exterminio a manos de paramilitares de ultraderecha de miles de militantes del partido izquierdista Unión Patriótica, vinculado con esa guerrilla, impidió avanzar. Barco también inició diálogos con la guerrilla del M-19 y expidió una ley de amnistía.
1990	El Gobierno de Barco firmó un acuerdo de paz con el M-19, que entregó las armas, se reintegró a la vida civil y se convirtió en una fuerza política.
1991	El entonces presidente César Gaviria inició conversaciones con las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Caracas, capital de Venezuela y luego se trasladaron a Tlaxcala, en México.
1992	Se rompió el proceso por el asesinato de un exministro secuestrado por la guerrilla. En ese mismo año, se desmovilizaron las guerrillas del Ejército Popular de Liberación (EPL), el grupo indigenista Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) después de acuerdos de paz.
1993	Durante el Gobierno de Gaviria se reintegraron a la vida civil y entregaron las armas los integrantes de la Corriente de Renovación Socialista, una disidencia del ELN.
1998	<p>El Gobierno del presidente Ernesto Samper concedió el estatus político al ELN en un esfuerzo por lograr un acuerdo de paz. También hubo encuentros con ese grupo rebelde en España y Alemania que no prosperaron.</p> <p>Ese mismo año, el entonces candidato conservador Andrés Pastrana ganó la presidencia de Colombia con la promesa de iniciar un diálogo de paz con las FARC para poner fin al conflicto interno.</p> <p>Siendo mandatario retiró las Fuerzas Militares de una zona de 42 mil kilómetros cuadrados para que sirviera de sede a la negociación.</p>
1999	Se inició el proceso con las FARC, el tercer intento formal para lograr la paz con esa guerrilla. Los diálogos se realizaron en medio de la confrontación y se rompieron en febrero del 2002. Durante el Gobierno de Pastrana también se mantuvieron aproximaciones con el ELN, sin lograr avances concretos.
2002	Durante el Gobierno del presidente Álvaro Uribe, quien lanzó una ofensiva militar contra la guerrilla con el apoyo de Estados Unidos, se inician diálogos con el ELN en Cuba. Entre el 2004 y el 2005 hubo facilitación de México y en el 2007 se intentó restablecer el proceso con ese grupo rebelde en Venezuela con la mediación del presidente Hugo Chávez, pero una vez más las aproximaciones fracasaron.
2012	El presidente Juan Manuel Santos anunció que su Gobierno y las FARC firmaron un acuerdo marco que establece un procedimiento, una hoja de ruta, para avanzar en negociaciones de paz que comenzó en la primera quincena de octubre en Oslo, Noruega, y luego continuarán en Cuba.

Fuente: Radio Cadena Nacional de Televisión de Colombia, 2012.

Pese a lo anterior, el gobierno de Juan Manuel Santos, fue el que planeó el proceso de paz más detallado y completo de todos, constituyendo a “La Paz” como un propósito de

Estado y por el que se reforzó la política exterior en conjunto, no sólo para que la comunidad internacional apoyara el proceso y los retos futuros, en el posacuerdo, sino para conseguir ayuda financiera concreta para desarrollarlos. Para ello, el gobierno Santos analizó las condiciones existentes para el momento; los principios sobre los cuales se llevaría a cabo; las fases utilizadas, antes, durante y después del posible Acuerdo de Paz; y, los puntos concretos de la agenda de las negociaciones. En este sentido, para el proceso de paz iniciado en 2012, se propusieron los siguientes lineamientos:

i. Condiciones para “La Paz”

- *Colombia ha cambiado y el mundo ha cambiado.* Colombia crece y se abre al mundo, de las más prósperas en América Latina, sólo superada por Brasil y México. Se está creando empleo a diferencia de muchos países en el mundo. Colombia y el continente quieren la paz y apoyan a Colombia.
- *El Acuerdo es diferente.* No hay despeje de territorio y no hay cese de operaciones militares. Las negociaciones son en el exterior. Se inician en Oslo y luego en la Habana. Tendrá un tiempo limitado, en meses, no en años.

ii. Principios

- Aprender de los errores y aciertos del pasado, para no crear falsas expectativas.
- Lograr efectivamente el fin del conflicto, no su prolongación.
- No ceder “un solo milímetro” del territorio nacional.

iii. Fases de las negociaciones

- Exploratoria. Esta etapa fue privada, en la que se garantizó un ambiente propicio para iniciar negociaciones formales.
- Sesiones de trabajo reservadas y directa. Sin intermediarios. Resultado: Acuerdo Final. Cuba y Noruega como garantes. Venezuela y Chile serán acompañantes.

- Implementación simultánea de lo acordado.

iv. Agenda de las negociaciones

- Desarrollo Rural. Repartir de manera más equitativa la prosperidad.
- Garantías para el ejercicio de participación política, no sólo en la norma sino en la realidad.
- Derechos de las víctimas. Ley de víctimas. ¿Qué pasó y quiénes fueron los responsables?
- Narcotráfico. Luchar contra la fuente de financiación más significativa para las FARC.
- Fin mismo del conflicto armado. Incluye la dejación de las armas e integración de las FARC a la vida civil.

TABLA No. 4. TEMAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA E INTERESES NACIONALES

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	PERÍODO	PARTIDO/MOV. POLÍTICO	FUENTE DE LA PEC	PRINCIPALES TEMAS Y/O LINEAMIENTOS DE LA PEC	INTERESES NACIONALES IDENTIFICADOS
César Augusto Gaviria Trujillo	1990-1994	<i>Partido Liberal Colombiano</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Plan Nacional de Desarrollo “La Revolución Pacífica”. -Discurso de posesión presidencial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comercio exterior. 2. Lucha contra el narcotráfico. 3. Integración y mayor presencia de Colombia en escenarios multilaterales. 4. Promoción y garantía de los Derechos Humanos y Medio Ambiente. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bienestar económico. 2. Defensa por la seguridad estatal y regional. 3. Independencia política. Actuación articulada de todas las instituciones gubernamentales legítimas y reconocidas por la Comunidad internacional, aquellas como representantes del Estado colombiano. 4. Defensa del bienestar general de la población y de su entorno.
Ernesto Samper Pizano	1994-1998	<i>Partido Liberal Colombiano</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”. - Discurso de posesión 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lucha contra el narcotráfico. 2. Promoción y garantía de los Derechos Humanos. 3. El proceso 8000 y las relaciones exteriores de 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Defensa por la seguridad estatal y regional. 2. Defensa del bienestar general de la población -Mejoramiento de la imagen exterior. 3. Supervivencia del Estado - Independencia política -

			presidencial.	Colombia.	Mejoramiento de la imagen exterior.
Andrés Pastrana Arango	1998-2002	<i>Gran Alianza por el Cambio</i> (Partido Conservador Colombiano, como mayoritario)	- Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”. - Discurso de posesión presidencial.	1. Lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. 2. Promoción de la “Diplomacia por la Paz”.	1. Defensa por la seguridad estatal y regional. 2. Defensa por la seguridad estatal y regional - Defensa del bienestar general de la población - Mejoramiento de la imagen exterior.
Álvaro Uribe Vélez	2002-2006	<i>Partido Primero Colombia</i>	- Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” - Discurso de posesión presidencial.	1. Lucha contra el terrorismo. 1.1. Lucha contra el narcotráfico.	1. Defensa por la seguridad estatal y regional -Soberanía territorial. - Independencia política. Actuación articulada de todas las instituciones gubernamentales legítimas y reconocidas por la Comunidad internacional, aquellas como representantes del Estado colombiano. - Defensa del bienestar general de la población - Mejoramiento de la imagen exterior del Estado.
	2006-2010	<i>Partido Social de Unidad Nacional</i> (A partir del 2013, es líder del Partido Centro Democrático)	- Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos”. - Discurso de posesión presidencial.	1.2. Cooperación Internacional. 1.3. Promoción y garantía de los Derechos Humanos.	

<p>Juan Manuel Santos Calderón</p>	<p>2010-2014</p>	<p><i>Partido Social de Unidad Nacional</i> (Partido de la U que, en principio, fue una coalición del Partido Liberal Colombiano, el Partido Cambio Radical y el Partido Opción Ciudadana).</p>	<p>-Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”.</p> <p>- Plan Estratégico Sectorial.</p> <p>- Plan Estratégico Institucional.</p> <p>- Discurso de posesión presidencial.</p>	<p>1. Integración económica.</p> <p>2. Fortalecimiento de la Diplomacia.</p> <p>2.1. Fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular.</p> <p>2.2. Aumento de la presencia de Colombia en el Sistema internacional.</p> <p>2.3. Mantenimiento de las relaciones bilaterales con los socios tradicionales.</p> <p>2.4. Mejoramiento de las relaciones bilaterales con los países vecinos.</p> <p>2.5. Acercamiento a nuevos socios en el mundo, en el marco de la cooperación Sur-Sur.</p> <p>3. La política exterior como medio para la obtención de apoyo de la Comunidad internacional al objetivo de “La Paz”.</p>	<p>1. Bienestar económico.</p> <p>2. Fortalecimiento de la capacidad negociadora del Estado.</p> <p>- Mejoramiento de la imagen exterior del Estado.</p> <p>- Diversificación geográfica y temática de la agenda de política exterior.</p> <p>- Independencia política. Actuación articulada de todas las instituciones gubernamentales legítimas y reconocidas por la Comunidad internacional, aquellas como representantes del Estado colombiano.</p> <p>3. Defensa por la seguridad estatal y regional - Defensa del bienestar general de la población - Imagen exterior.</p>
---	------------------	---	---	---	---

Fuente: elaborada por el autor a partir de los datos obtenidos y analizados en el Capítulo IV de la investigación.

CAPÍTULO V. EL COMPORTAMIENTO DE COLOMBIA ANTE LA ADOPCIÓN DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES Y LAS DINÁMICAS DE SU PRESENCIA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR

1. Introducción

Según las Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y 1986, que regulan las disposiciones sobre celebración, observancia, aplicación, interpretación, enmienda, terminación, nulidad y suspensión de los instrumentos jurídicos internacionales entre Estados, entre Estados y Organizaciones Internacionales y entre Organizaciones Internacionales, todo tratado en vigor obliga a las Partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. El principio del *pacta sunt servanda* debe ser el principal fundamento de los compromisos adquiridos por los sujetos de derecho internacional con plena capacidad para celebrar tratados, por lo que su aplicación en el marco de la aprobación de instrumentos jurídicos internacionales nos permite establecer hacia dónde se dirige la voluntad de los Estados y de las Organizaciones Internacionales y, para nuestro caso de estudio, hacia dónde se proyecta la política exterior colombiana.

La visión de la política exterior bajo el gobierno de Juan Manuel Santos fue la de consolidar y fortalecer las relaciones bilaterales y multilaterales, con el fin de contribuir a la paz, la equidad y la educación, al mismo tiempo que robustecer la relación con los connacionales a través de la prestación de un servicio eficiente y efectivo. Su formulación, cuatrienal, puede ser contrastada con el comportamiento de la República de Colombia ante el tema abordado en el presente capítulo que, además, sirve como un indicador para establecer si la variable “diversificación de la política exterior colombiana” tiene relación con el número de tratados adoptados y ratificados con ciertos Estados, Organizaciones Internacionales y regiones y en áreas priorizadas por cada una de las cinco administraciones en estudio. En este orden de ideas, este análisis nos permitirá determinar si la política exterior implementada de 1991 a 2014 ha sido coherente con los intereses nacionales y

coyunturales del Estado y si éstos se han visto reflejados en el ejercicio jurídico internacional colombiano, generando así una dinámica de obligatoriedad y vinculatoriedad derivada de los tratados, elemento esencial en la construcción de una política exterior de Estado para Colombia.

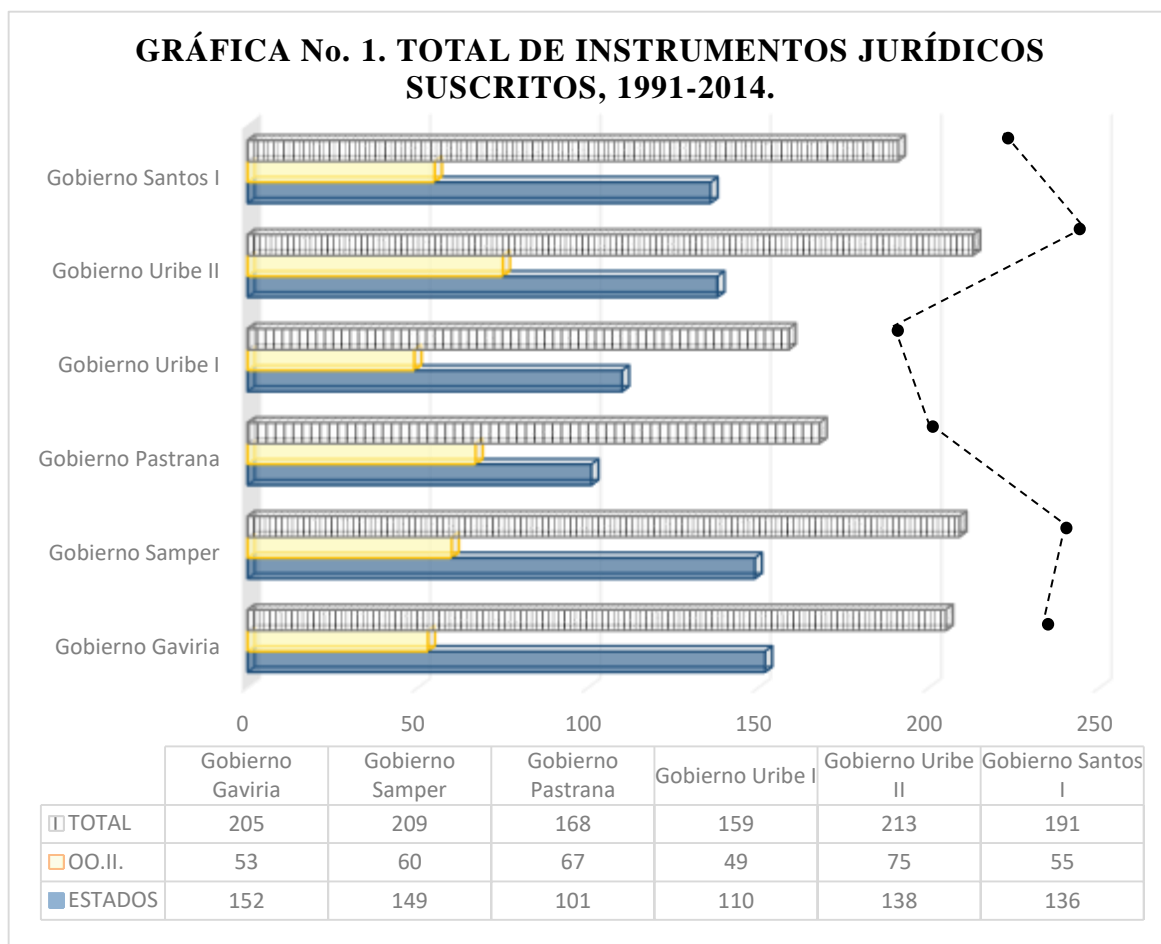
2. Dinámicas de Colombia ante instrumentos jurídicos internacionales

Entre 1991 y 2014, Colombia firmó alrededor de 1.145 instrumentos jurídicos internacionales (entre acuerdos marco, acuerdos derivados, modificaciones y adiciones). La mayor parte de ellos, fueron bilaterales con Estados, en una menor proporción bilaterales con Organizaciones Internacionales (OO.II.) y muy pocos en el ámbito multilateral -este último escenario del que derivan, por lo general, instrumentos de *soft law* que no vinculan jurídicamente al Estado Colombiano y se remiten a simples exhortaciones e intenciones políticas que, aunque acercan y fortalecen las relaciones diplomáticas, no generan obligaciones en el marco del derecho internacional-.

De acuerdo con la información contenida en la Gráfica 1, esta tendencia de adopción de instrumentos jurídicos bilaterales con Estados fue sostenida y superó, en todos los periodos en estudio, en un 100% o más a los firmados con OO.II. Por ejemplo, de los 205 instrumentos adoptados bajo la administración Gaviria, 152 fueron en el marco interestatal mientras que tan sólo 53 se remitieron a lo acordado con los mencionados organismos intergubernamentales. Es así como entre 1991 y 1994, aproximadamente el 25% de los instrumentos no fueron celebrados con Estados, porcentaje enfocado en el fortalecimiento de las relaciones con las tres organizaciones tradicionalmente relevantes para Colombia: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comunidad Europea (para entonces), con 8 instrumentos cada una, y la Organización de Estados Americanos (OEA), con 7.

Como lo señalamos en las primeras páginas del Capítulo IV, y evocando los planteamientos de Hans Morgenthau (1990) sobre el interés nacional, su elemento inmutable está claramente identificado en las prioridades de la política exterior de los primeros años de los años noventa: el comercio exterior es un tema alineado a la búsqueda del bienestar económico; la lucha contra el narcotráfico hace parte de la defensa por la seguridad del Estado y de la región; y la integración y actuación de Colombia en escenarios multilaterales

reafirma su independencia política, al requerir de la actuación articulada de todas las instituciones gubernamentales legítimas y reconocidas por la Comunidad internacional, como representantes del Estado colombiano. Respecto a la apertura económica, los esfuerzos en el plano jurídico internacional del Estado colombiano marcaron una tendencia positiva, en cuanto la mayoría de los instrumentos acordados coadyuvaron al fortalecimiento del comercio exterior.



Fuente: elaboración del autor a partir de la información obtenida de la Biblioteca Virtual de Tratados, del Ministerio de Relaciones de Colombia.

Algunos ejemplos en materia comercial fueron los instrumentos alcanzados con Chile y el Acuerdo No. 24 de Complementación Económica, Primer Protocolo Adicional; Cuba, con el Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones; España, con el Acuerdo Económico del Tratado General de Cooperación y Amistad; Francia, con el

Protocolo Financiero; Hungría, con el Acuerdo Comercial; México, con la renegociación de las Preferencias comerciales otorgadas en el periodo 1962-1980; Perú, con la Modificación del Arancel Común del Convenio de Cooperación Aduanera de 1938 y el Convenio sobre Protección y Promoción Recíproca de Inversiones; Gran Bretaña, con el Convenio que también promovía la protección y promoción de inversiones; así como el Acuerdo sobre Comercio y Cooperación Económica y Técnica con la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Acuerdo por el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio; y, el Tratado de Libre Comercio con México y Venezuela, en el ámbito multilateral.

Lo anterior, en un marco de transformaciones de carácter interno como la modificación del régimen de inversión extranjera; la creación de estímulos a la inversión privada; la transformación de Proexpo en un banco de exportaciones; las modificaciones al funcionamiento del entonces Instituto Colombiano de Comercio Exterior; la modernización del sistema de transporte terrestre y del sistema de puertos; la recuperación de la red ferroviaria; la reducción de las tarifas aéreas y marítimas; y la reforma del Estatuto Cambiario, en aras de desarrollar al comercio exterior y procurar estabilidad cambiaria.

En segundo término, en consonancia con la lucha contra el narcotráfico se adoptaron acuerdos para el control del tráfico de estupefacientes con Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Panamá y Suriname, como también instrumentos con los Estados Unidos de América para prevenir y controlar el lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas y para prevenir la desviación de productos químicos esenciales en la elaboración de las drogas.

Finalmente, la visión de “integrar a Colombia con el mundo” se procuró en el plano bilateral a través de los acuerdos de cooperación cultural, educativa, técnica, científica, judicial y en turismo con países como Argentina, Bulgaria, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Italia, Jamaica, Japón, Marruecos, Nicaragua, Paraguay, Gran Bretaña, Rumania, Suriname, Turquía y Venezuela y, en el plano multilateral, con la firma de los acuerdos constitutivos de la Organización Internacional del Café (OIC), la misma creación de la OMC, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Programa de Naciones Unidas Mundial de Alimentos (Acuerdo Básico),

el Fondo Multilateral de Inversiones y el Fondo Latinoamericano de Reservas (Convenio Sede) y la adopción del Acuerdo sobre la recuperación del diseño de la integración Andina.

En una tendencia similar, durante 1994 y 1998, periodo en el que el entonces presidente Ernesto Samper Pizano estuvo en cabeza de las relaciones internacionales de Colombia, el Estado firmó 209 instrumentos, de los cuales 149 fueron con Estados y 60 con OO.II. Para estos años, se mantuvo una dinámica sobresaliente tanto con la ONU como con la Comunidad Europea, organizaciones con las que suscribió 12 acuerdos, cada una, pero disminuyendo su atención hacia la OEA, con la que sólo se firmaron 3 de ellos. En estos años, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) superó en el doble a la OEA, consecuencia esperada de la intención de Colombia de mantener una participación un poco más activa en el escenario andino y en el Gran Caribe, objetivo por el cual el país hizo parte del proceso de rediseño del Pacto Andino, aprobado en la Cumbre Presidencial de Trujillo, en 1996, como se hizo alusión en el Capítulo IV.

Por otra parte, el gran impacto del narcotráfico en el Estado colombiano -agravado por el denominado “Proceso 8000” y la persistente situación de violación de derechos humanos- influyó en las materias de gran parte de los acuerdos llegados por Colombia entre 1994 y 1998. De esta manera, Estados Unidos se aleja de la dinámica tradicional de la política exterior colombiana, registrando el menor número de instrumentos en los 5 periodos presidenciales en estudio (tan solo 4 acuerdos, relacionados con la capacitación militar antinarcóticos hacia Colombia, facilitación de visados para el comercio de textiles y supresión del tráfico ilícito por mar), fenómeno claramente relacionado con el rompimiento de lazos gubernamentales formales y el no reconocimiento de Ernesto Samper como un interlocutor válido por parte del Estado colombiano, a partir de septiembre de 1994 y hasta febrero de 1997. En este sentido, y debido a la agudización del problema del narcotráfico, Colombia suscribe los siguientes acuerdos, entre 1994 y 1998:

- Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para Combatir el Tráfico de Aeronaves comprometidas en Actividades Ilícitas Transaccionales.
- Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para Impedir el Desvío de

Precusores y Sustancias Químicas Esenciales para el Procesamiento de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

- Canje de Notas que Constituye un Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Suministro por parte del Gobierno de los Estados Unidos de Artículos, Servicios, Educación y Capacitación Militar Afín para Propósitos Antinarcóticos.
- Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Suprimir el Tráfico Ilícito por Mar.
- Acuerdo de Cooperación en Materia de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Acuerdo de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de Activos Derivado de cualquier Actividad Ilícita entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Paraguay.
- Acuerdo sobre Cooperación para la lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Paraguay.
- Canje de Notas que constituye un Acuerdo entre los Gobiernos de Colombia y del Perú para el establecimiento de Mecanismos de Cooperación y Coordinación en Materia de Seguridad para Compatibilización y Adopción de Medidas en las respectivas legislaciones contra el Terrorismo.
- Acuerdo entre la República de Colombia y la República del Perú sobre Cooperación en Materia de Desarrollo Alternativo, Prevención del Consumo, Rehabilitación y Control del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y sus Delitos Conexos.
- Acuerdo de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de Activos Derivados de cualquier Actividad Ilícita entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana.
- Convenio de Cooperación Técnico-Militar entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la Federación de Rusia.

- Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre Cooperación en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos.
- Acuerdo sobre Asistencia Recíproca entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay sobre Cooperación y Colaboración en la lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y su abuso en el Marco de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena, el 20 de diciembre de 1988.
- Acuerdo de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de Activos o Legitimación de Capitales entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Venezuela.
- Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Venezuela para el Control y Fiscalización de Precusores y Sustancias Químicas Esenciales utilizadas en el Procesamiento Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los Precusores y Sustancias Químicas utilizadas con frecuencia en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes o de Sustancias Sicotrópicas.

El comportamiento de los dos primeros periodos de estudio se ve contrastado con los dos inmediatamente siguientes: entre 1998 y 2002 y entre 2002 y 2006, se suscribieron menos de 200 instrumentos, por cada cuatrienio, disminución concentrada en acuerdos adoptados con los Estados. Tal es el caso de la administración Pastrana Arango, con tan sólo 168 instrumentos firmados y la de Uribe Vélez I, con 159, periodos en los cuales el comportamiento del Estado colombiano con las Organizaciones Internacionales tradicionales se mantuvo, con 21 instrumentos adoptados en el marco de la ONU y 18 con la Comunidad Europea, pero se vio afectado en las cifras registradas para Estados con una disminución del 30% (de los 301 firmados entre 1991 y 1998, entre 1998 y 2006 se pasó a 211). No obstante el récord de su primera administración presidencial, entre 2006 y 2010, el gobierno de Uribe Vélez (II) logra adoptar el mayor número de instrumentos de todos los periodos en estudio: 213, de los cuales 138 fueron con Estados y 75 con Organizaciones Internacionales (un número también superior a los anteriores).

Por un lado, el comportamiento ante OO.II. se explica en el aumento de instrumentos con la Comunidad Europea a 19, gran parte de ellos relacionados con los denominados “Laboratorios de Paz” y con los acuerdos sobre fortalecimiento del sector justicia y de la institucionalidad colombiana. Por otro, con el aumento exponencial de los instrumentos derivados de la fuerte relación bilateral con los Estados Unidos de América en el marco de la lucha contra el narcotráfico y los grupos guerrilleros, política alineada a la lucha global contra el terrorismo. Como más adelante se explicará, la cifra superó con creces a los acuerdos adoptados con cualquier otro Estado en todos los periodos en estudio, desplazando y descuidando otras regiones del continente y del mundo en la agenda de la política exterior colombiana.

Finalmente, la administración Santos I (2010-2014), aunque con un número por debajo de los 200 instrumentos, logra insertarse en regiones del mundo con las que antes no se había tenido un acercamiento jurídico internacional. Por lo anterior, se disminuye paulatinamente el número en la relación bilateral con Estados Unidos de América dando paso a nuevos Estados como el Reino de Tailandia, la República de Azerbaiyán, Mongolia, la República Socialista de Vietnam, los Emiratos Árabes Unidos, la República de Singapur, el Estado de Qatar, el Estado de Israel y Ucrania, fenómeno que será detallado en las siguientes líneas.

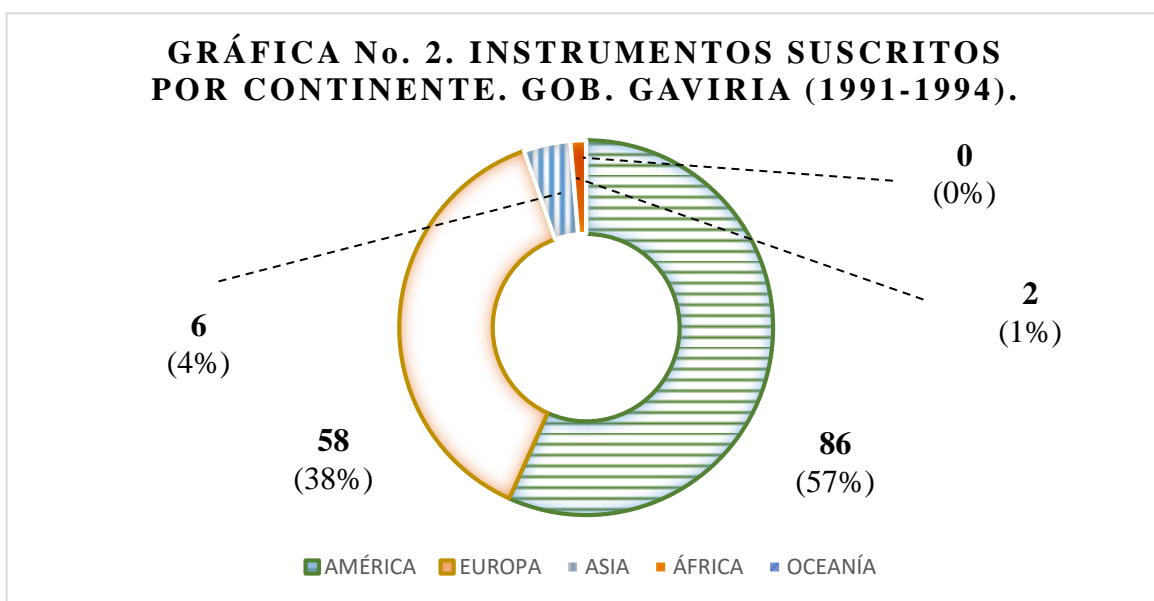
2.1. Instrumentos jurídicos internacionales: estudio a partir de un criterio geográfico y temático

2.1.1. Colombia y otros Estados

Como lo hemos señalado durante esta investigación, la política exterior colombiana ha tenido una habitual relación con algunos Estados como Estados Unidos de América y, como se evidencia, con países de América Latina como Ecuador y Venezuela y con europeos como Alemania. Ahora bien, en adición a estos socios tradicionales, también se observa un comportamiento sistemático en cuanto a la adopción de tratados con Estados pertenecientes a unos continentes determinados, lo que podría ocasionar un descuido en la relación con otras regiones del mundo relevantes para el Sistema internacional contemporáneo. Es de esta manera como concluimos que el continente americano es el más atendido por la política exterior colombiana durante 1991 y 2014 (con 478 acuerdos

logrados), como se muestra en las gráficas 2, 3, 4, 5, 6 y 7. Este fenómeno puede ser explicado por dos razones principales: en primer lugar, por el número elevado de instrumentos firmados con los Estados Unidos de América en el marco de la lucha contra el narcotráfico y el conflicto armado interno y, en segundo lugar, por el relacionamiento natural de la República de Colombia con sus países fronterizos, puntos que analizaremos de acuerdo a cada periodo presidencial, en concordancia con lo estudiado en el Capítulo IV.

La Grafica No. 2 nos permite analizar el comportamiento del Estado colombiano ante los instrumentos adoptados en el ámbito bilateral, con Estados, de acuerdo a los cinco continentes y durante la administración presidencial de César Gaviria Trujillo (1991-1994). En efecto, el continente americano alberga más del 50% de los Estados con los que Colombia interactuó en el ámbito jurídico internacional con 86 acuerdos marco, derivados, enmiendas y adiciones. Con un margen de diferencia estrecho, el continente europeo fue el segundo en la agenda de la política exterior colombiana con 58 instrumentos, es decir, con un 38% del total registrado en este periodo.



Fuente: elaboración del autor a partir de la información obtenida de la Biblioteca Virtual de Tratados, del Ministerio de Relaciones de Colombia.

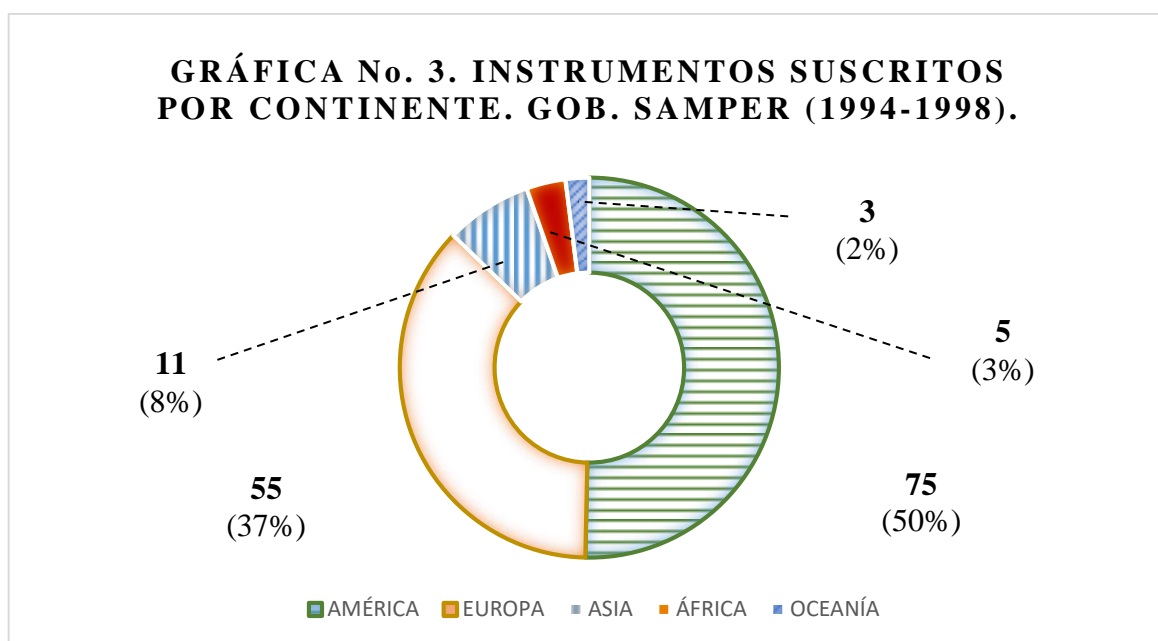
Retomando las razones explicativas acerca de dicho comportamiento, durante este cuatrienio se suscribieron varios acuerdos con EE.UU. relativos a la prevención y control

de lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas, a la Iniciativa para las Américas, a la lucha contra la desviación de productos químicos esenciales para el tráfico ilícito de drogas, entre otros, relacionados con la ofensiva contra el narcotráfico, con el proceso de apertura económica de Colombia y con el comercio bilateral con los Estados Unidos, asunto que desembocaría, más de veinte años después (2012), en la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre los dos países. Por otra parte, de los 86 instrumentos registrados con el continente americano, 42 fueron con Estados fronterizos, a saber: 12 con Ecuador y Venezuela, 7 con Perú, 6 con Panamá y 5 con Brasil.

En sumatoria, los continentes americano y europeo ocuparon un 95% de las prioridades para la política exterior colombiana reflejada en instrumentos jurídicos internacionales, cifras que permiten observar que la apertura económica implementada por la administración Gaviria se llevó a cabo en el marco del cambio de “régimen” económico mundial. Recordemos que el entonces presidente de la “Revolución Pacífica” consideró a la apertura como un proceso dinámico de modernización, apoyado por el crecimiento de las exportaciones y destinado a garantizar al Estado colombiano un puesto en el mercado mundial. Según Gaviria, exportar más, importar más y producir más harían más rica a la economía y, en consecuencia, se generaría más empleo (Samper, 1998). Ahora bien, la apertura comercial de este periodo evidencia la concentración de la política exterior hacia regiones capitalistas y aliadas de los ganadores de la Segunda Guerra Mundial en un escenario en el que África, Asia y Oceanía continuaron sin ser prioridades para Colombia.

La administración Samper Pizano (1994-1998) registró un comportamiento similar a la anterior, respecto al peso de los continentes americano y europeo en la política exterior colombiana irradiada en su ejercicio jurídico internacional (50% y 37% del total parcial); no obstante, el porcentaje obtenido por Asia tuvo un aumento de casi el 100% al ser adoptados 11 instrumentos: 6 con Japón, 3 con China, 1 con Malasia y 1 con Irán (este último como parte de la región de Asia Occidental que es acogida por la Dirección de Asia, África y Oceanía de la Cancillería colombiana). Al respecto, es preciso mencionar que las relaciones diplomáticas de Colombia con la República Islámica de Irán se establecieron el 28 de abril de 1975, aunque durante la guerra con Irak (1980-1989) la Embajada de Colombia en Teherán fue cerrada. Posteriormente, en abril 21 de 1992, esta fue reabierta

para ser cerrada nuevamente en el primer trimestre de 2003, es decir, durante la administración Uribe Vélez -situación que se ampliará en el siguiente capítulo-.



Fuente: elaboración del autor a partir de la información obtenida de la Biblioteca Virtual de Tratados, del Ministerio de Relaciones de Colombia.

Cotejando las gráficas 2 y 3, tanto Asia como África ganan levemente importancia con el gobierno Samper, pasando de ocupar un 5% a un 11% de importancia política internacional, en conjunto. Respecto a Marruecos, el número de instrumentos se mantiene entre 1994 y 1998, pero aparecen Costa de Marfil y Argelia como dos nuevos Estados con los que Colombia suscribe tratados en materia comercial y de cooperación cultural.

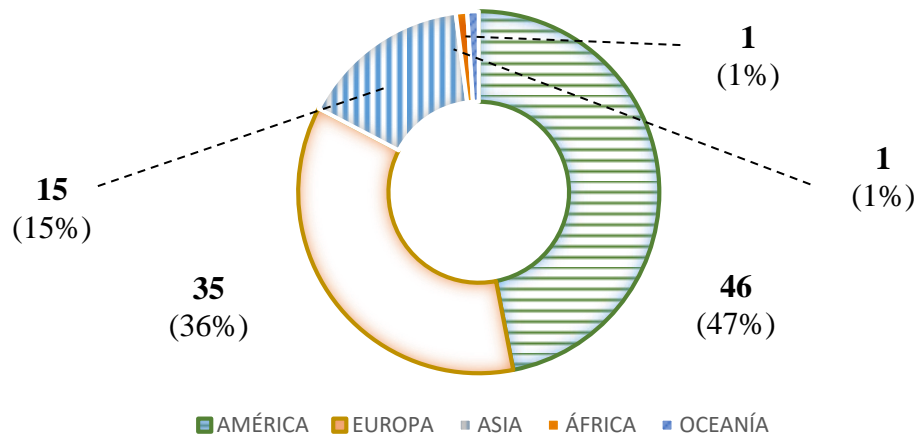
En una tendencia positiva, la administración Pastrana Arango (1998-2002) continúa aumentando el acercamiento con Asia, continente en el que se firmaron acuerdos con China (7), sobre donación para asistencia técnica, asistencia judicial en materia penal, cooperación consular y cooperación en proyectos de desarrollo empresarial; con Japón (5), Estado que para este periodo suministró equipos al Instituto Distrital de Bogotá de Cultura y Turismo, con destino a los teatros Jorge Eliecer Gaitán y Municipal Guillermo Valencia y a la Dirección Cultural de la ciudad de Cali, donó instrumentos musicales al Ministerio de Cultura y financió programas para el fortalecimiento del sistema de salud colombiano; con

India (2) para la facilitación de visas y flujos migratorios; y, con Malasia (1), sobre cooperación económica, científica, educativa, técnica y cultural, para un total de 15 acuerdos. África y Oceanía, continuaron relegados con 1 acuerdo en cada continente, de nuevo con Marruecos -en cooperación turística- y con Indonesia, sobre cooperación económica y técnica, cifras que confirman la concentración geográfica de la política exterior colombiana, contraria a los lineamientos gubernamentales y a la necesidad de desarrollar una política funcional en la que, por medio de la ampliación de los aliados del Estado colombiano, se potencializara el asunto de la paz -en el marco de la política denominada “Diplomacia por la Paz”-, mediante su internacionalización y consecuente apoyo desde varios países que estuvieran en capacidad de cooperar con los objetivos del Estado colombiano.

Retomando lo explicado en el Capítulo VI, la doctrina del *Respice Polum* regresa a partir de 1998 para describir el notorio acercamiento de la diplomacia colombiana hacia Estados Unidos, siendo la lucha global contra el terrorismo el vínculo que mantendría el interés recíproco entre los dos Estados. Recordemos que el presidente electo, Andrés Pastrana Arango, propuso como derrotero de su política exterior fortalecer las relaciones con el país del Norte con el objetivo de aumentar la cooperación y el apoyo para mitigar los efectos del conflicto interno armado que habían dado una clara señal de reversa en el cuatrienio anterior.

Dicho propósito se reflejó claramente en las prioridades de Colombia respecto a la firma de instrumentos jurídicos internacionales con dicho Estado: mientras que durante 1994 y 1998 se adoptaron 4 acuerdos sobre cooperación en antinarcóticos, tráfico ilícito de estupefacientes por mar y exención de visados para la empresa textilera, entre 1998 y 2002 el número aumentó a 12, es decir, en 300 puntos porcentuales que se justificaron en lo acordado a través de los llamados “Convenios de Donación” para la reducción de cultivos ilícitos; para promover una democracia eficaz, participativa y responsable; y, para la planeación y análisis de políticas contra el narcotráfico; así como un acuerdo sobre intercambio de información tributaria.

**GRÁFICA No. 4. INSTRUMENTOS SUSCRITOS
POR CONTINENTE. GOB. PASTRANA (1998-2002).**



Fuente: elaboración del autor a partir de la información obtenida de la Biblioteca Virtual de Tratados, del Ministerio de Relaciones de Colombia.

Por otra parte, durante la administración Pastrana se registró el menor número de instrumentos acordados con Estados fronterizos. Es así como de 1998 a 2002 tan solo se evidencian 9 acuerdos con Ecuador y 2 con Perú, en materias de integración fronteriza; infraestructura para la movilidad entre Estados; cooperación técnica, cultural, científica, pesquera y acuícola; protección y promoción de inversiones; y, cooperación para el fortalecimiento de la legislación contra el terrorismo. No obstante, este comportamiento no es contrario a nuestras razones explicativas iniciales sobre el por qué el continente americano continúa siendo prioridad para la política exterior colombiana en tanto el número total de instrumentos firmados con Estados se redujo de manera proporcional y, además, el número con EE.UU. aumentó, entre otros motivos, por los acuerdos relacionados con el Plan Colombia. Este fenómeno desplazó el ejercicio jurídico bilateral con otros Estados americanos.

Pasando al octenio del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, el comportamiento del Estado colombiano en el plano jurídico internacional explica claramente la concentración monotemática y monogeográfica que abordamos en el acápite respectivo del Capítulo VI. Como lo señalamos, y en términos generales, la política exterior colombiana de esta

administración giró en torno a lo que denominamos un eje temático protagónico o “tallo principal” del que se desprendieron varios subtemas subordinados: de la lucha contra el terrorismo (es decir, en contra de los grupos internos armados como las FARC, alineada a la “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”), la acción internacional de Colombia buscó espacios de cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico y la protección a los derechos humanos. El vínculo entre drogas y guerrillas se hizo evidente, por lo que la política mundial contra el terrorismo, exacerbada por los atentados del 11 de septiembre de 2001 a la Gran Potencia, sirvió de justificación para los objetivos de gobierno de este periodo, generando un efecto nocivo en las relaciones del Estado colombiano con su vecindario y con el mundo, tal y como se observa en las Gráfica 5 y 6. De acuerdo con la información allí tabulada, el continente americano ocupó un 59% y un 86% de las prioridades de la política exterior colombiana, entre 2002 y 2006 y entre 2006 y 2019, respectivamente. Estados Unidos será el destino de la mayor parte de los acuerdos firmados en este periodo, con 96 instrumentos de los 181 del continente americano, disminuyendo la atención de Colombia en Europa, continuando con una política casi inexistente con Asia, África y Oceanía y manteniendo un comportamiento modesto con los Estados fronterizos.

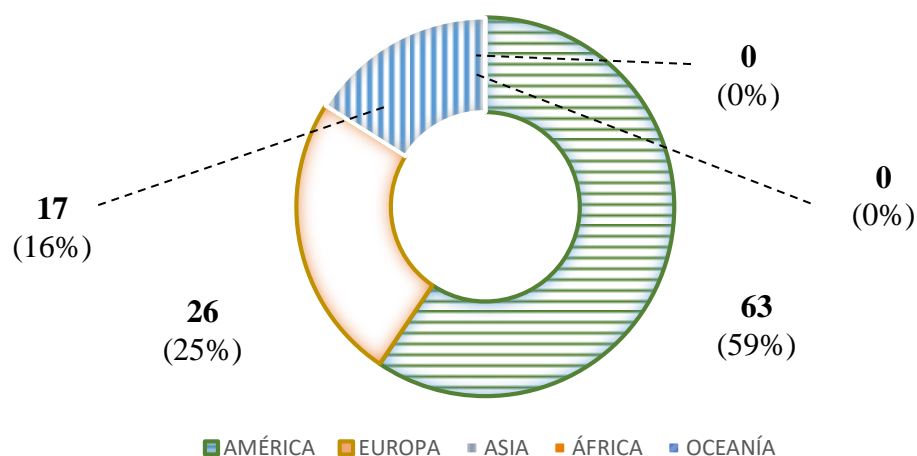
Durante el primer periodo Uribe (2002-2006), el Estado colombiano suscribió 26 de los 63 acuerdos con América, en temas como la entrega de personas a la Corte Penal Internacional, venta de artículos de defensa, promoción de alternativas económicas y sociales a la producción de cultivos ilícitos, promoción para el fortalecimiento de la democracia, promoción de la política en contra del narcotráfico, asistencia económica y apoyo a personas desplazadas y vulnerables. De los 6 acuerdos alcanzados de 1991 a 1994, los 4 de 1994 a 1998, los 12 de 1998 a 2002 y los 26 de 2002 a 2006, durante la administración Uribe II (2006-2010), el Estado colombiana llega a 70 instrumentos con los Estados Unidos, discriminados de la siguiente forma:

- 7 adiciones al Convenio de Donación para la Promoción de Alternativas Económicas y Sociales a la Producción de Cultivos Ilícitos.
- 2 adiciones al Convenio de Donación para la Promoción para una Democracia más eficaz, participativa y responsable.

- 6 adiciones al Convenio de Donación para la Gobernabilidad Democrática Fortalecida.
- 8 adiciones al Convenio de Donación para el Apoyo de personas internamente Desplazadas y otros grupos vulnerables.
- 11 adiciones al Convenio de Donación para Mejorar el entorno Social y Económico en el proceso de desmovilización y reintegración.
- 14 enmiendas al Anexo al Acuerdo General para la Asistencia Económica, Técnica y Afín.
- 5 enmiendas al Convenio de Asistencia al País.
- 16 acuerdos sobre transferencias de títulos de propiedad de aeronaves usadas para la lucha en contra del tráfico ilícito aéreo de estupefacientes, modificación de términos del suministro de información de EE.UU. a las Fuerzas Militares de Colombia, cooperación científica y técnica, asistencia en defensa y seguridad y cooperación penal sobre extradición de jefes paramilitares.
- 1 acuerdo comercial.

Por otra parte, a pesar que la Unión Europea conservó una posición mucho más inclinada hacia la cooperación para la protección de los derechos humanos en medio del conflicto interno armado, opuesta a la cooperación financiera exclusiva para la defensa y seguridad por parte de Estados Unidos, aquella organización mantuvo una estrecha relación jurídica internacional con el Estado colombiano al acordar 31 instrumentos durante la administración Uribe Vélez. Es así como entre 2002 y 2006, con la Unión Europea se firmaron adiciones al Convenio de Financiación marco para el desarrollo de las artesanías y la pequeña empresa en Colombia, para apoyar los niños y jóvenes de la calle, para el sistema de cartografía del territorio en Colombia, para el “Laboratorio de Paz” en el Magdalena Medio, el desarrollo rural integrado, el fortalecimiento del sector justicia para la reducción de la impunidad, así como convenios de financiación para el Segundo y Tercer laboratorios de paz, el fortalecimiento institucional para la acción en contra de las minas y un acuerdo de diálogo político entre la Comunidad Europea (CE) y la Comunidad Andina.

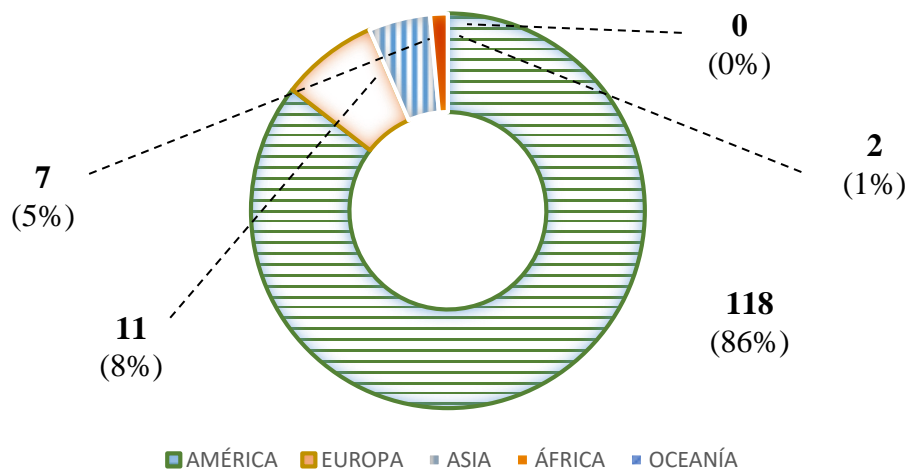
**GRÁFICA No. 5. INSTRUMENTOS SUSCRITOS
POR CONTINENTE. GOB. URIBE I (2002-2006).**



Fuente: elaboración del autor a partir de la información obtenida de la Biblioteca Virtual de Tratados, del Ministerio de Relaciones de Colombia.

Durante 2006 y 2010, el número de instrumentos con la CE sigue aumentando a 19, a través de los cuales se hicieron adiciones a los convenios financieros para el Segundo y Tercer laboratorios de paz, para el fortalecimiento del sector justicia para la reducción de la impunidad en Colombia, el Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio, el fortalecimiento de la capacidad institucional para garantizar asistencia a la población desarraigada, el apoyo a los niños y jóvenes de la calle en Colombia, el fortalecimiento institucional de la capacidad nacional colombiana de acción en contra de las minas, el fortalecimiento del sector justicia para la reducción de la impunidad en Colombia, la mejora del sistema de cartografía y varios convenios de financiación sobre la reintegración socioeconómica de las poblaciones desplazadas, el fortalecimiento institucional para garantizar asistencia de población desarraigada, el fortalecimiento para la atención a las víctimas, la implementación estándar “DVB-T” (Difusión de Video Digital – Terrestre), el desarrollo regional para la paz y la estabilidad, el desarrollo económico local y la asistencia técnica al comercio, es decir, un número considerable de materias de cooperación para la lucha contra el conflicto armado interno con una visión social, no tanto de seguridad y defensa como con los Estados Unidos de América.

**GRÁFICA No. 6. INSTRUMENTOS SUSCRITOS
POR CONTINENTE. GOB. URIBE II (2006-2010).**



Fuente: elaboración del autor a partir de la información obtenida de la Biblioteca Virtual de Tratados, del Ministerio de Relaciones de Colombia.

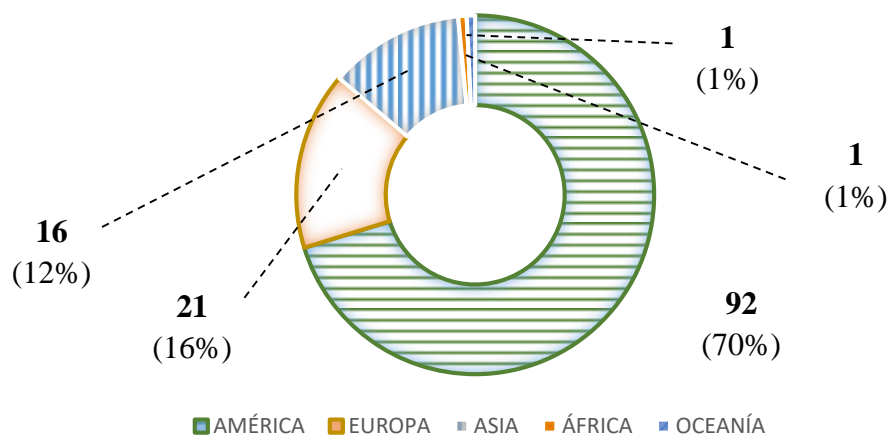
Con el objetivo de posicionar a Colombia en las dinámicas y temáticas mundiales para aprovechar nuevos escenarios, durante los primeros años de la administración Santos se realizaron visitas oficiales tanto del Presidente Juan Manuel Santos como de la Canciller María Ángela Holguín, a Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, México, República Dominicana, Alemania, Austria, Azerbaiyán, Chipre, Eslovenia, España, Francia, Kazajistán, Montenegro, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suiza, Turquía, India, Japón, República Popular China, República de Corea, Singapur, Tuvalu y Vietnam. Esta nueva visión de una política exterior más diversificada y basada en la conciliación con los países fronterizos y la inserción eficaz en el Sistema internacional, se reflejó tímidamente en el comportamiento del Estado colombiano en la adopción de acuerdos internacionales, mejorando el relacionamiento de Colombia con países asiáticos, retomando lazos diplomáticos con países fronterizos, disminuyendo la dependencia con Estados Unidos y recuperando la cercanía con la Unión Europea, pero aún sin logros relevantes en África u Oceanía.

En la Gráfica No. 7 se empieza a revertir el terreno ganado por el continente americano, mayoritariamente ocupado por los instrumentos jurídicos firmados con los Estados Unidos,

Europa recupera espacio y Asia sigue en aumento. África y Oceanía continúan relegados y la diversificación geográfica que se propuso como lineamiento de la política exterior de la administración Santos Calderón pareciese retórica; sin embargo, como lo mencionamos en páginas anteriores, durante 2010 y 2014, Colombia logra insertarse en regiones del mundo con las que nunca antes se había tenido un acercamiento jurídico internacional. Por lo anterior, se disminuye el número en la relación bilateral con Estados Unidos de América dando paso a nuevos Estados y en otras regiones del mundo, como el Reino de Tailandia, la República de Azerbaiyán, Mongolia, la República Socialista de Vietnam, los Emiratos Árabes Unidos, la República de Singapur, el Estado de Qatar, el Estado de Israel y Ucrania. Según Antolinez (2011), en su artículo titulado “La política exterior de Santos: un manual para hacer nuevos amigos”, durante este periodo se destacan tres estrategias: mirar más allá de Estados Unidos y entablar nuevas alianzas con países que históricamente no han tenido que ver mucho con Colombia; manejar diplomáticamente las relaciones con los países vecinos; y, adquirir más protagonismo en los Organismos Internacionales, como es el caso del rol desempeñado en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la candidatura del Vicepresidente Angelino Garzón a la Presidencia de la Organización Internacional de Trabajo (OIT); no obstante, “si bien han existido cambios en el manejo y la orientación de la política exterior de Colombia, no hay un corte en términos de un cambio en la estructura de la política exterior del país, sino en la lógica de conciliación y uso del discurso” (Antolinez, 2011: 72).

Pese a los avances obtenidos, la política exterior colombiana continua un proceso paulatino pero insuficiente de fortalecimiento, en un escenario globalizado en el que las ambiciones del Estado en cuanto protagonismo e inserción e internacional no serán satisfechas de continuarse con las fallas institucionales y funcionales presentadas en todo el periodo de estudio. La composición de un cuerpo diplomático poco profesionalizado; la formulación concentrada de la agenda temática y geográfica de la política exterior; la desarticulación entre administraciones presidenciales que no permite un constante proceso de evaluación; y, la instrumentalización de las relaciones internacionales para la satisfacción de intereses políticos coyunturales, más de carácter interno, y cortoplacistas, carecen de la velocidad requerida por las dinámicas contemporáneas del Sistema internacional.

**GRÁFICA No. 7. INSTRUMENTOS SUSCRITOS
POR CONTINENTE. GOB. SANTOS I (2010-2014)**



Fuente: elaboración del autor a partir de la información obtenida de la Biblioteca Virtual de Tratados, del Ministerio de Relaciones de Colombia.

Pasando a otro nivel de estudio con base en los datos obtenidos, la Tabla No. 5 contiene el *ranking* de los primeros 10 Estados con los que Colombia suscribió tratados marco, acuerdos derivados, enmiendas y/o adiciones, bajo cada una de las cinco administraciones presidenciales en estudio. De su análisis se pueden extraer cinco conclusiones principales: el ascenso y permanencia de Estados Unidos a partir del gobierno Pastrana Arango, el descenso y desaparición de este *ranking* de Alemania, la constante en el relacionamiento con China, la constante en el relacionamiento con Venezuela y Ecuador y la aparición de Brasil como una prioridad de segundo orden para los últimos años analizados.

En primer lugar, el fenómeno Alemania debe analizarse dentro de las prioridades y socios tradicionales para Colombia y de la posición que el Estado colombiano ha ocupado durante varias décadas en relación con las dinámicas Norte-Sur. En este sentido, observamos que Alemania ocupó el primer lugar durante los tres primeros gobiernos en estudio, es decir, entre 1991 y 2002. Su margen de cooperación hacia el Estado colombiano se concentró en el desarrollo social, económico, cultural y ambiental, como un país en vías de desarrollo que tradicionalmente se ha caracterizado por ser receptor de cooperación internacional, sin capacidades para ofrecerla, es decir, como un país del Sur con una estrecha relación con el país más grande de la Unión Europea.

En segundo lugar, y mientras Alemania pierde lugares dentro de las prioridades de la política exterior colombiana, Estados Unidos vuelve a ocupar el primer lugar para Colombia en relación con el apoyo financiero a la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo que tanto se demandó como el primero objetivo de la acción internacional que se “planeó” en las últimas administraciones presidenciales. El Plan Colombia fue la fuente principal del número elevado de instrumentos celebrados con la “estrella del Norte” en una dinámica geopolítica que ha consolidado a Colombia como lo más cercano a “aliado” que ostenta Estados Unidos en Suramérica. Dichos acuerdos o sus enmiendas o adiciones, abordaron, en su mayoría, disposiciones sobre la prevención y el control de lavado de dinero de las actividades ilícitas, sobre seguridad y defensa, capacitación militar antinarcóticos y la creación de un escenario político e institucional propicio para el funcionamiento de los programas en la lucha contra el narcotráfico -principal fuente de financiamiento para los grupos armados, en su momento terroristas-. En un margen reducido, en materia comercial y en protección de las víctimas del conflicto como las personas desplazadas.

En tercer lugar, la República Popular de China es uno de los Estados con los que la República de Colombia tuvo una relación jurídica bilateral permanente, estando en los primeros 10 lugares en varias de las administraciones presidenciales en estudio, como se puede analizar en la Tabla No. 5. En este sentido, se suscribieron acuerdos sobre exención de visados para portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales o de servicio; de donación para asistencia técnica, de instrumentos musicales y equipos de cómputo; prevención de incendios forestales; asistencia judicial en materia penal; fortalecimiento empresarial relacionado con el bambú, la cerámica y la porcelana; cooperación consular; cooperación económica; cooperación en sanidad ambiental y cuarentena; cooperación fitosanitaria; promoción y protección de inversiones; y, prevención del hurto y excavación clandestina de bienes culturales. Lo anterior indica que, como en el caso de Estados desarrollados como Alemania u Organizaciones Internacionales como la Unión Europea, el comportamiento de Colombia en la adopción de instrumentos jurídicos internacionales se presenta en áreas diferentes a la seguridad y la defensa, siendo nuestro país de estudio un receptor de cooperación al desarrollo.

TABLA No. 5. RANKING DE ESTADOS. INSTRUMENTOS ADOPTADOS POR COLOMBIA POR GOBIERNO, 1991-2014.

GOBIERNO GAVIRIA		GOBIERNO SAMPER		GOBIERNO PASTRANA		GOBIERNO URIBE I		GOBIERNO URIBE II		GOBIERNO SANTOS I	
Estado	No.	Estado	No.	Estado	No.	Estado	No.	Estado	No.	Estado	No.
Alemania	24	Alemania	21	Alemania	22	EE.UU.	26	EE.UU.	70	EE.UU.	43
Ecuador	12	Ecuador	9	EE.UU.	12	Perú	12	Brasil	21	Brasil	16
Venezuela	12	Venezuela	8	Ecuador	9	China	8	Canadá	5	México	7
Reino U.	10	Chile	8	China	7	Japón	8	Perú	4	Ecuador	6
España	7	R. Unido	7	Japón	5	Alemania	7	Chile	4	China	6
Perú	7	Rusia	7	España	5	España	6	Corea	3	Argentina	4
EE.UU.	6	Japón	6	Bolivia	5	Brasil	5	Portugal	3	Portugal	4
Panamá	6	Paraguay	6	México	4	Guatemala	5	Suiza	3	Chile	3
Brasil	5	Perú	6	Cuba	3	Francia	3	España	2	Perú	3
Argentina	5	Francia	5	Francia	2	Venezuela	2	México	2	Turquía	3
Japón	5	Cuba, Uru	5	Argentina	2	Turquía	2	Panamá	2	Venezuela	3

Fuente: elaboración del autor a partir de la información obtenida de la Biblioteca Virtual de Tratados, del Ministerio de Relaciones de Colombia.

Pasando a la región de América Latina y el Caribe, observamos un comportamiento particular tanto con Ecuador y Venezuela, como con Brasil. Aunque los tres son Estados fronterizos, sólo Ecuador y Venezuela estuvieron dentro de la agenda geográfica de la política exterior entre 1991 y 2014, mientras que Brasil empieza a divisarse desde la administración del entonces presidente Uribe Vélez, en 2002, para consolidarse en los primeros lugares entre 2006 y 2014, para el segundo cuatrienio de dicho gobierno y el primero de Juan Manuel Santos Calderón. Dicho fenómeno se presenta en el mismo periodo en el que Luiz Inácio Lula da Silva es Presidente de la República Federativa del Brasil (2003-2011) y la política exterior del país del “*Orden e Progresso*” busca la aprobación de los Estados vecinos por medio de una estrategia que relativiza los intentos de hegemonía, debido a que el reconocimiento del status de potencia media por parte de los Estados del área contigua resulta importante para el despliegue de un liderazgo regional. Es

así como el gobierno brasileño elige “mirarse” en los espejos de sus vecinos que minimizan su reflejo, con el objeto de evitar todo recelo o desentendimiento (Lechini, 2010).

Por otra parte, y pese a que el gobierno de Lula no dio el carácter de terroristas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Miyamoto, 2008; Monteiro, 2010), Brasil desarrolló varios procesos de cooperación en las áreas de seguridad para la frontera compartida. Ejemplo de ello las visitas de ministros de defensa, del interior y de mandos militares en áreas de cooperación en un marco de convergencia entre los Gobiernos Lula-Uribe, en materia de seguridad y defensa. Para Monteiro (2010), en esa materia Colombia fue el socio número uno de Brasil entre los países amazónicos; no obstante, también se suscribieron acuerdos en otras materias, como los complementarios al Acuerdo Básico de Cooperación Técnica, para la energización rural, reciclaje, capacitación de técnicos para el cultivo de caucho natural, atención y tratamiento de personas con VIH, intercambio para el procesamiento de madera, fortalecimiento del sistema de basuras para la ciudad de Bogotá, gestión ambiental, apoyo técnico para bancos de leche humana, reciclaje en la región colombiana del Valle de Aburrá, generación de tecnologías limpias para producción del ganado, gestión de incendios forestales, fortalecimiento institucional del Ministerio de Salud, entre otros.

En contraste con los avances obtenidos con Brasil, luego de décadas de “aislamiento” para la política exterior colombiana, Ecuador y Venezuela fueron Estados con los que, para la época, se mantuvo una relación bilateral inestable. El comportamiento jurídico de la República de Colombia resintió esta situación ya que el promedio de instrumentos adoptados disminuyó notoriamente: mientras que en el gobierno Gaviria se firmaron 12 acuerdos con Ecuador y con 12 con Venezuela, en el gobierno Samper 9 con Ecuador y 8 con Venezuela y en el gobierno Pastrana 9 con Ecuador y 3 con Venezuela, durante la primera administración Uribe tan solo se firmó 1 acuerdo con Ecuador (sobre la zona de integración fronteriza, en el marco de la CAN) y 2 con Venezuela (también sobre zonas de integración fronteriza -en el Estado de Táchira y el Departamento de Norte de Santander- y un acuerdo complementario al Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica para fortalecer el área de la salud en territorios de frontera).

Para su segundo periodo, es decir, entre 2006 y 2010, Colombia no firma ningún instrumento con los Estados fronterizos en mención, lapso de tiempo en el que se presentó la crisis diplomática con Ecuador y Venezuela, originada en el ataque no informado ni articulado con el gobierno ecuatoriano a un campamento guerrillero en territorio de dicho Estado, hecho que motivó al Presidente Rafael Correa a “romper” relaciones diplomáticas con Colombia, ordenando la movilización de tropas a la frontera, expulsando el Embajador colombiano y llamando a consultas al jefe de la Misión Diplomática acreditado en Bogotá. De forma paralela, el entonces Presidente Hugo Chávez, en solidaridad y respaldo irrestricto, procedió de igual forma, generando un ambiente de tensión en la región andina, aunque sin una respuesta de igual magnitud por parte del gobierno colombiano quien respondió a tales iniciativas con el siguiente comunicado⁵⁶:

1. El Gobierno de Colombia reitera su afecto y respeto a los pueblos hermanos de Ecuador y Venezuela.
2. En consecuencia, no hará movimientos de tropas a las fronteras que tiene con esos países.
3. Colombia no tiene tradición belicista y su único interés es la recuperación del orden público interno.
4. El Gobierno expresa su preocupación por los acuerdos que puedan existir entre el grupo terrorista de las FARC y los gobiernos de Ecuador y Venezuela, que violan la normatividad internacional en su prohibición a los países de albergar terroristas.
5. Las revelaciones sobre acuerdos del grupo terrorista de las FARC y los gobiernos de Ecuador y Venezuela serán puestas en conocimiento de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas.
6. Los computadores y el material decomisado al terrorista, alias ‘Raul Reyes’, serán sometidos a verificación técnica internacional.

Bogotá, marzo 3 de 2008.

Debido a lo anterior, y entre otras razones como respuesta al apoyo a la Guerra de Irak, Colombia fue tildada como el “Caín” de América, una vez más⁵⁷. Esta dinámica nos

⁵⁶ Véase el periodico “El Tiempo”, en su artículo del 3 de febrero de 2008, titulado “Correa expulsa al embajador de Colombia en Ecuador y, al igual que Chávez, ordena el envío de tropas a la frontera”. En: <http://www.semana.com/on-line/articulo/correa-expulsa-embajador-colombia-ecuador-y-igual-chavez-ordena-envio-tropas-frontera/91378-3> [Consultada el 19 de mayo de 2017].

⁵⁷ Este mote también fue dado a Colombia durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala, Presidente entre 1978 y 1982, en el marco del apoyo y relación privilegiada con Estados Unidos, por la firma de un tratado

permite concluir que las relaciones exteriores colombianas intentaron desconcentrarse en un primer momento, con la llamada “apertura económica” de Gaviria, continuando el proceso de alejamiento con Estados Unidos debido a la influencia del narcotráfico en las elecciones presidenciales de Ernesto Samper Pizano, para retomar una concentración con el país del Norte a partir del gobierno de Andrés Pastrana y reafirmandose durante el octenio de Álvaro Uribe Vélez. La administración Santos, por su parte, tuvo la tarea de retomar la diplomacia con el vecindario, cuidar las relaciones con sus socios tradicionales y expandir su agenda geográfica y temática para lograr una mayor inserción de Colombia en el Sistema internacional, tal y como se mencionó en el capítulo anterior.

2.1.2. Colombia y Organizaciones Internacionales

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea son, sin lugar a dudas, las organizaciones internacionales más importantes en el mundo, tanto por su impacto global como por su proceso de integración avanzado, respectivamente. La dinámica de Colombia es consecuente con esta relevancia, en cuanto a que de los 359 instrumentos aprobados por Colombia durante el periodo en estudio y en el marco de Organizaciones Internacionales, 138 se remiten a ellas, con 54 y 84 instrumentos respectivamente, es decir, con un peso de 38% del total registrado entre 1991 y 2014⁵⁸.

Ahora bien, han habido otras organizaciones, organismos y programas también importantes con los que Colombia ha mantenido una relación satisfactoria como lo son la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), la Unión Postal Universal (UPU), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Asociación de Estados del Caribe (AEC),

bilateral de extradición; el envío de tropas colombianas a la península del Sinaí para ayudar a garantizar el cumplimiento de los acuerdos de Camp David sobre la paz en Medio Oriente; la autorización para la instalación de radares estadounidenses en San Andrés con el claro propósito de espiar al gobierno sandinista en Nicaragua; la ruptura de relaciones con Cuba, tras el episodio de la confiscación de un cargamento de armas provenientes del régimen de Fidel Castro con destino al M-19; y la decisión solitaria (sólo acompañada por la dictadura de Pinochet) de no apoyar la causa Argentina en la Guerra de Las Malvinas (Carvajal, 2005).

⁵⁸ Es importante recordar que, el presente estudio incluye a los acuerdos marco, acuerdos derivados, modificaciones o adiciones en el número total de instrumentos firmados por el Estado colombiano.

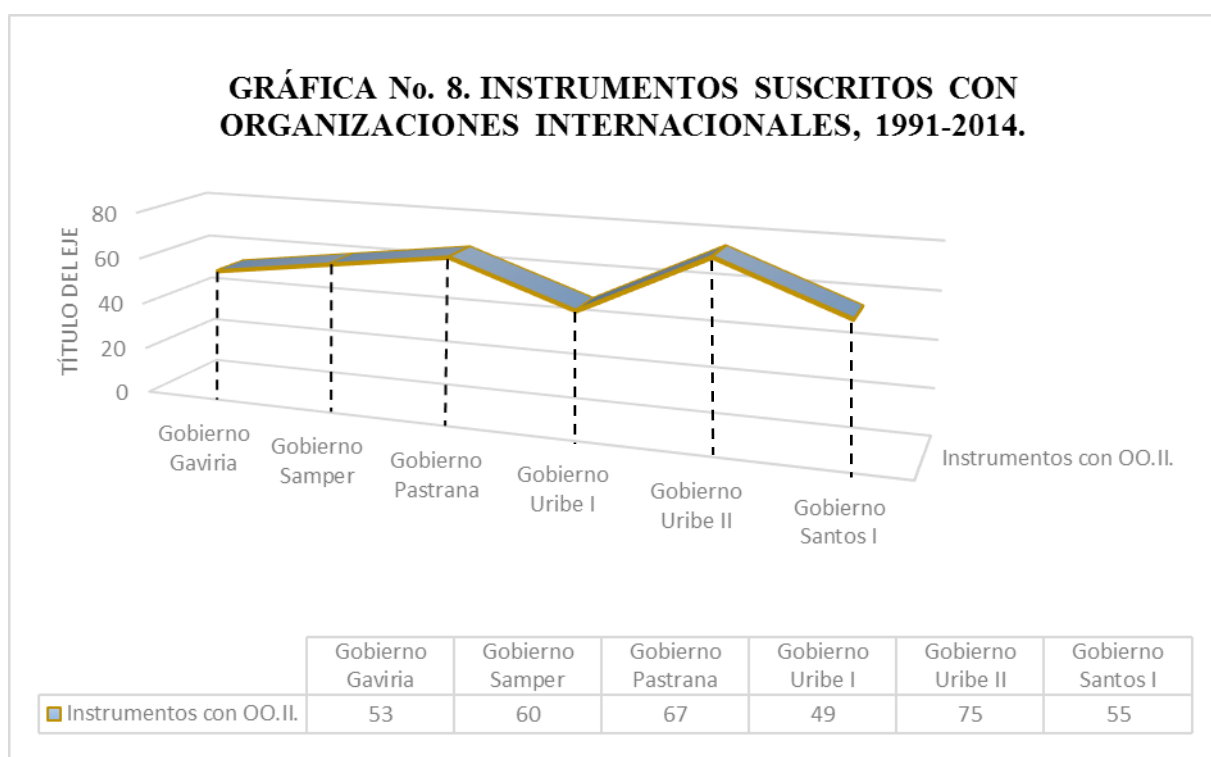
el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y, recientemente, la Alianza del Pacífico (AP). En cada administración presidencial se ha mantenido un número sostenido de instrumentos en este escenario -en promedio 59-, con un repunte en el periodo comprendido entre 2006 y 2010, en el que se llegó a 75 acuerdos, que contrasta con el cuatrienio anterior que registró un valle de 49.

En este sentido, durante la administración Gaviria (1991-1994) se firmaron 8 instrumentos en el marco de la ONU, a saber: la enmienda al Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono; el Convenio Internacional del Azúcar; la Convención Marco sobre el Cambio Climático; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; y, la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenamiento, Empleo y Destrucción de Armas Químicas, las cuales están en vigor para el Estado colombiano. Por otro lado, y aunque no lograron superar todas las etapas para su ratificación, Colombia suscribió el Convenio Internacional del Café de 1994 y el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales del mismo año.

Con la Comunidad Europea se firmó el mismo número de acuerdos; sin embargo, la mayoría estuvieron enfocados a financiar programas, planes y proyectos en materia económica, social y ambiental del Estado colombiano, es decir, se formularon a partir de las necesidades de Colombia como un país en vías de desarrollo, tales como el control del crecimiento urbano en la ciudad de Tumaco (con índices alarmantes de pobreza y pobreza extrema), fortalecimiento del sistema de agua potable y saneamiento básico en la Costa Pacífica, financiación del Fondo Amazónico e inversión para el desarrollo serícola, así como para el estudio del fenómeno del niño.

Además de la ONU, de la Comunidad Europea y de la OEA, esta última con la que se suscribieron 7 acuerdos sobre el cumplimiento de condenas penales en el extranjero, la creación del Instituto Interamericano de Investigación para el Cambio Global, el tráfico internacional de menores, la desaparición de personas, la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, la facilitación para la asistencia en caso de desastres y la asistencia mutua en materia penal, la República de Colombia tuvo una relación casi nula

con otras Organizaciones Internacionales, organismos o programas de carácter internacional. En así como se suscribieron tan sólo 2 acuerdos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2 con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 2 con la Organización Mundial del Comercio (OMC), 2 con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), 2 con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y 1 instrumento con la Organización Internacional del Café, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo Multilateral de Inversiones y el Fondo Latinoamericano de Reservas, respectivamente.



Fuente: elaboración del autor a partir de la información obtenida de la Biblioteca Virtual de Tratados, del Ministerio de Relaciones de Colombia.

Por su parte, el gobierno Samper (1994-1998) logra acercarse más, tanto a la ONU como a la Comunidad Europea, aumentando de 8 a 12 los acuerdos firmados. Aunque en materias similares que en el periodo anterior, 11 de los 12 instrumentos no lograron ser ratificados con la Unión Europea, hecho que nos permite dudar sobre la efectividad misma del ejercicio jurídico internacional por parte de Colombia, sobre el cual destinaremos un par de líneas al término del capítulo en curso. Ahora bien, a diferencia del periodo anterior, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) comienza a ser importante para Colombia; muestra de ello, los 6 acuerdos logrados en temas de integración suregional [sic], de la modificación al tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, de la modificación al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones de sus representantes y de la creación de la Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la CAN. El comportamiento registrado entre 1991 y 1994, respecto a otras Organizaciones, organismos y programas, continúa demostrando que éstas se encuentran fuera de las prioridades de la agenda de política exterior colombiana.

Como observamos en la Gráfica No. 8, dentro de los tres primeros periodos en estudio, el presidente Pastrana Arango (1998-2002) repunta en el número de instrumentos firmados con Organizaciones Internacionales, organismos y programas con impacto internacional. Serán 67 acuerdos en los que se sigue incluyendo a la ONU y a la Comunidad Europea; sin embargo, el número aumenta para la primera (de 12 a 15) y disminuye para la segunda (de 12 a 6), como respuesta al desarrollo de derechos específicos y a la protección de los mismos a través de instrumentos impulsados en el escenario de las Naciones Unidas tales como la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la prohibición o restricción del empleo de ciertas armas convencionales, la lucha en contra de la utilización de sustancias agotadoras de la capa de ozono, la defensa a los derechos del niño en los conflictos armados, la protección de los derechos del niño de la prostitución, la lucha contra la trata de personas y otros instrumentos relacionados con la seguridad y a la “Estrategia Global contra el Terrorismo”. Ahora bien, la disminución de los instrumentos con la Comunidad Europea se debió al número menor de adiciones a los diferentes convenios de financiación, entre otras razones, porque su implementación no requería de dichos *addendum* o modificaciones, al contrario, continuaron desarrollándose exitosamente.

En adición, y en el marco de la ALADI, Colombia logra acuerdos en torno al transporte multimodal internacional y firma 6 protocolos adicionales al Acuerdo de Complementación Económica entre la CAN y la República Federativa del Brasil, demostrando una actividad notable de la CAN y los esfuerzos de la región latinoamericana de facilitar el comercio exterior en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración. Comportamiento similar se presentó con la Organización Marítima Internacional, con la que se suscribieron 6 instrumentos, entre los cuales se destacan las enmiendas al Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por Buques y al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, así como la firma del Acuerdo por el que se estableció el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, el Protocolo para la cooperación y la lucha contra la contaminación de sustancias nocivas en los espacios marítimos. Finalmente, se destacan los resultados obtenidos en la OEA, la AEC, la OACI, con los que se firmaron entre 3 y 4 instrumentos y la dinámica positiva experimentada en el ámbito multilateral, con Venezuela y México, con los que se obtuvieron 3 Protocolos Adicionales al Acuerdo de Complementación Económica No. 33, Tratado de Libre Comercio en el que los Estados Partes desgravaron ciertos productos con el objetivo de facilitar el comercio y, al mismo tiempo, fortalecer las reglas de origen en protección a los mismos.

En un contraste significativo, durante el primer periodo ejecutivo de Uribe Vélez (2002-2006) se disminuyeron de 67 a 49 los acuerdos marco, acuerdos derivados, adiciones y modificaciones firmadas, fenómeno originado principalmente por la disminución de instrumentos acordados en el marco de la ONU y por la desaparición en la agenda de política exterior colombiana de esos años de varias Organizaciones Internacionales, organismos y programas con impacto internacional. Comparando con el periodo inmediatamente anterior, no se registraron resultados en el marco jurídico bilateral con la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización de la Protección Civil, la UNESCO, la OMPI, el BIRF, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Consejo de Europa, la Organización Internacional de Telecomunicaciones, la FAO, la OACI, la ONUDI, la OTCA, la AEC, la CEPAL, la COI, el Instituto para la Unificación del Derecho Internacional Privado, ni la CAN. Lo anterior, coincide con el repliegue de Colombia y

priorización en asuntos internos, alejamiento de varios Estados baja o nula planeación de la política exterior colombiana de este periodo.

A pesar de estos resultados, Colombia logra avanzar rápidamente entre 2006 y 2010, recuperando el espacio perdido y repunta como en ningún otro periodo con un récord de 75 instrumentos acordados. Esta cifra es jalonada por el número de adiciones a los diferentes convenios de financiación con la Unión Europea⁵⁹, para un total de 12, en complemento a los 7 acuerdos logrados para la financiación de la reintegración socioeconómica de poblaciones desplazadas, el fortalecimiento institucional para garantizar la asistencia a la población desarraigada, el fortalecimiento institucional para la atención a las víctimas, el desarrollo regional para la paz y la estabilidad, el desarrollo económico y comercial local, la implementación estándar de la DVB-T y la asistencia técnica al comercio. Tales *addendum* se hicieron al Convenio de Financiación al “Segundo y Tercer Laboratorio de Paz”, al Convenio Financiero para el “Fortalecimiento del Sector Justicia para la Reducción de la Impunidad”, al Programa denominado “Laboratorio de Paz en Magdalena Medio” y la financiación a los programas para el “Fortalecimiento de la capacidad institucional para garantizar la asistencia a la población desarraigada”, el “Apoyo a los jóvenes y niños de la calle en Colombia”, el “Fortalecimiento institucional de la capacidad nacional colombiana de acción de minas”, el “Fortalecimiento del Sector Justicia para la reducción de la impunidad en Colombia” y la “Mejora en los Sistemas de Cartografía”.

Como podemos observar, la mayor parte de los acuerdos logrados con la Unión Europea refuerza la financiación a los programas, planes y proyectos necesarios para la lucha contra el narcotráfico y las consecuencias del mismo en el marco del conflicto armado interno, en un escenario de clara debilidad institucional para hacerle frente. En estas mismas materias, y explicando el aumento de este periodo, se encuentran los acuerdos firmados en el marco de la ONU, sobre protección de todas las personas contra desapariciones forzadas y en contra de la utilización de municiones de racimo, así como los instrumentos logrados. Finalmente, los instrumentos derivados del MERCOSUR (6), sobre la cooperación regional para la protección de los niños y adolescentes, la cooperación para crear equipos conjuntos

⁵⁹ En el marco de los efectos jurídicos del Tratado de Lisboa, se hace referencia a la Comunidad Europea en los periodos comprendidos entre 1991 y 2006 y a la Unión Europea en los posteriores, iniciando con la segunda administración del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez.

de investigación, la integración educativa y el reconocimiento de títulos, el reconocimiento de documentos de viaje, el sistema de acreditación de carreras universitarias; de la OEA (8), sobre periodo ordinario, establecimiento de su Comisión Forense, la reunión de la Autoridad Central para expertos en asistencia mutua en materia penal, la concesión de privilegios e inmunidades de veedores electorales; y, un número interesante con la CEPAL, la UNASUR, la UNODC, la AELC, la UPU y la OMI.

Finalmente, la administración Santos (2010-2014) vuelve a registrar bajos índices de adopción de instrumentos con Organizaciones Internacionales, organismos y programas de impacto internacional, aunque fortalece la relación de Colombia con la Unión Europea (UE) al aumentar de 19 a 27 los convenios de financiación -o sus *addendum*-. Este resultado demuestra una continuación de los propósitos de la UE en financiar la lucha contra el narcotráfico y el conflicto interno armado, pero en relación a sus causales explicativas o a la mitigación de sus consecuencias. De esta manera se consiguen firmar convenios de financiación a favor del desarrollo regional, la paz y la estabilidad; el fortalecimiento de la acción contra las minas; los nuevos territorios de paz; el apoyo institucional para el sistema penal colombiano; el respaldo al proceso de la restitución de tierras y el desarrollo rural; el apoyo al fortalecimiento institucional para la integridad y la transparencia; así como acuerdos con otras finalidades como la ayuda presupuestaria al sector lácteo colombiano, la participación de Colombia en operaciones de gestión de crisis de la UE y el Acuerdo Comercial bilateral.

En lo que se refiere a los escenarios de las Naciones Unidas y al Americano, solo se suscriben 5 y 4 acuerdos, respectivamente. En este orden de ideas, con la ONU se logran el Protocolo Suplementario al Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología e instrumentos para incentivar la igualdad de género, proteger los asentamientos humanos, regular la utilización del mercurio, así como el comercio de armas. Con la OEA, se fija la atención en el convenio sobre toda forma de discriminación e intolerancia, el de formas conexas a la misma y, una vez más, el acuerdo sobre la concesión de privilegios e inmunidades para los veedores de procesos electorales de la rama legislativa.

El comportamiento jurídico internacional de Colombia, durante esta primera administración del presidente Juan Manuel Santos, es bastante reservada. En el escenario de la UNASUR se firman 2 acuerdos (Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR y su compromiso con la democracia y la concesión de privilegios e inmunidades para la misión electoral enviada a Colombia en este periodo, con las mismas funciones que la de la OEA) y en igual número con la OMPI (en torno a acuerdos sobre la regulación a la interpretación y la ejecución de audiovisuales y el acceso a las obras públicas a las personas con discapacidad visual).

Con las pocas organizaciones restantes en el registro de este periodo, tan sólo se firma un acuerdo (con el MERCOSUR, la OIT, el EUROPOL, la INTERPOL, la UNODC, el FMI, la OTAN, la CEPAL, la CPI, la OCDE y la OMT). En relación a estas últimas, es importante destacar el acuerdo logrado con la OCDE, sobre privilegios e inmunidades, que se consigue en medio de los intentos de Colombia por ser parte de esta Organización Internacional, ambición que envía un mensaje al mundo sobre la transformación que vive el país en términos económicos, políticos, institucionales y sociales que, aunque paulatina, cimienta los pilares de la construcción de un Estado cada vez más desarrollado. Dicho acuerdo tuvo en cuenta la decisión del 29 de mayo de 2013, del Consejo de la OCDE para iniciar discusiones sobre la adhesión de la República de Colombia a la Convención de tal OO.II., adoptada por el Consejo, el 19 de septiembre de 2013.

Finalmente, y en el ámbito multilateral, se destaca del periodo en estudio la creación y avances de los instrumentos derivados de la Alianza del Pacífico: por una parte, el Acuerdo Marco, el Fondo de Cooperación, el acuerdo sobre asistencia consular y la firma del Protocolo Adicional (cuyo objeto es equiparable al de un tratado de libre comercio). Esta iniciativa, como se mencionó en páginas anteriores busca unir esfuerzos de México, Perú, Chile y Colombia para realizar una inserción en el comercio mundial, en bloque, en especial en la región de Asia-Pacífico. A pesar de tener buenos resultados en poco tiempo, en términos de facilitación del comercio entre los Estados miembros, Colombia dio la espalda a procesos de integración comercial con un impacto mucho mayor como los proyectados por el Trans-Pacific Partnership (TPP) el cual, junto al TTIP busca

“desbloquear” el comercio mundial de la “era” OMC, para fijar reglas de juego en esta materia y, “establecer a Estados Unidos como líder en el Pacífico y el Atlántico”⁶⁰.

2.2. La densidad y objeto de las relaciones jurídicas y políticas vigentes de Colombia

La adopción y ratificación de instrumentos jurídicos internacionales durante el periodo en estudio es un indicador relevante para el estudio del comportamiento del Estado colombiano en este ámbito, como instrumentos para el fortalecimiento de la política exterior. Ahora bien, los resultados obtenidos en el punto anterior dan muestra del interés de Colombia ante ciertas regiones del mundo, así como en determinados temas, así como el seguimiento que el Estado ha hecho de las relaciones diplomáticas y jurídicas en tanto los datos analizados incluyen tanto modificaciones como adendas a los instrumentos jurídicos suscritos en años pasados. Es así como la relación jurídica con Estados como Alemania, Estados Unidos, Ecuador, Venezuela, Brasil y China, es de particular importancia en dos sentidos: la densidad de las relaciones contractuales vigentes y el desarrollo y revisión continua de los mismos en respuesta a la política exterior fijada, a través de figuras como la adenda, la modificación o enmienda y las derivaciones de acuerdos marco.

Como pudimos analizar en la Tabla No. 5, tanto Alemania como Estados Unidos han sido los Estados con los que Colombia ha firmado más instrumentos jurídicos (incluyendo adendas y enmiendas), durante 1991 y 2014. Pese a ser un indicador diciente en cuanto las dinámicas jurídicas derivadas del estado de las relaciones diplomáticas bilaterales, los resultados obtenidos en este periodo específico deben ser contrastados con lo que hemos denominado la “densidad de las relaciones jurídicas” del Estado colombiano, es decir, con la totalidad de acuerdos logrados. Este estudio nos permite establecer el peso del número hallado en el periodo de estudio en el conteo total bilateral y, por lo tanto, concluir si las dinámicas experimentadas de 1991 a 2014, responden a las presentadas antes de este periodo y si los principales Estados en este *ranking* también son primeros en el número de

⁶⁰ Véase la información oficial de la Oficina de Comercio de los Estados Unidos, en la que se explican las características del acuerdo y los beneficios para dicho Estado de uno de los instrumentos más relevantes en la actualidad sobre el comercio mundial. En: <https://ustr.gov/TPP/#what-is-tpp> [Consultada el 26 de mayo de 2017].

instrumentos firmados a lo largo de la historia jurídica internacional de la República de Colombia.

La muestra fue elegida con base en el análisis de los Estados con los que diplomáticamente Colombia ha tenido mayor relación, es decir, los llamados socios tradicionales, así como los que aparecen en los primeros lugares dentro del *ranking* elaborado para el análisis de la primera parte de este capítulo, es decir, Alemania, Estados Unidos, Ecuador, Venezuela, Brasil y China⁶¹.

De los 6 Estados escogidos, los primeros lugares registrados en el *ranking* de los 10 Estados con los que Colombia tuvo relaciones contractuales internacionales, tienen coincidencia: tanto Estados Unidos como Alemania, son los Estados con los que Colombia ha firmado un mayor número de instrumentos jurídicos históricamente y con los que mayor relación jurídica internacional tuvo entre 1991 y 2014. De esta manera, con Estados Unidos existen 217 acuerdos vigentes y con Alemania 126. De los 217 con la “estrella polar” para la política exterior colombiana, 175 se dieron entre 1991 y 2014, y 37 antes de 1991, lo que indica una profundización de las relaciones bilaterales jurídicas -que soporta la alineación diplomática descrita durante esta investigación-. Como lo estudiamos, la aparición e incremento del fenómeno del narcotráfico y la intensificación del conflicto armado interno en Colombia aumentó la necesidad de cooperación financiera que fue brindada por Estados Unidos, en el marco de intereses duros como la seguridad y la defensa, más que de objetivos sociales que fueron mucho más atendidos por Alemania. Con este último, Colombia suscribió 217 acuerdos, 78 de los cuales se llevaron a cabo entre 1991 y 2014, y 47 antes de este periodo.

Brasil, Ecuador y Venezuela, que también aparecen en la mayoría de administraciones presidenciales entre 1991 y 2014, también registran una densidad contractual internacional considerable. Con Brasil se registran 87 acuerdos vigentes, 48 entre 1991 y 2014 y 34 antes de 1991; con Ecuador se encuentran vigentes 62 instrumentos, 38 formados entre 1991 y 2014 y 24 con anterioridad; y, con Venezuela observamos un número similar: 47

⁶¹ Los datos obtenidos y tabulados para este análisis fueron obtenidos y clasificados se encuentran en la Biblioteca Virtual de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, una herramienta de acceso público para la consulta de los instrumentos jurídicos que Colombia ha adoptado y ratificado.

instrumentos vigentes, 22 entre 1991 y 2014 y 25 antes de este periodo. Siendo Estados fronterizos, las relaciones han sido permanentes y esta situación se refleja en el número de acuerdos vigentes, observando que el periodo de estudio de esta investigación también corresponde a uno de alta densidad contractual internacional con dichos Estados. En contraste, y aunque China aparece en los primeros lugares con los que Colombia firmó instrumentos entre 1991 y 2014 (28), no tuvo una dinámica equiparable antes de estos años, en los que tan sólo se evidencian 8 instrumentos vigentes, hecho que reafirma el descuido histórico de la política exterior colombiana con el gigante asiático y, por su puesto, con toda la región.

De acuerdo con lo señalado en líneas anteriores, las adendas y modificaciones a los distintos instrumentos adoptados por el Estado colombiano indican, de acuerdo con nuestro estudio, el seguimiento, evaluación y constante desarrollo de los mismos. Tanto la Unión Europea como Estados Unidos de América registran el mayor número de adiciones, enmiendas o derivaciones (acuerdos de procedimiento simplificado, derivados o complementarios de otros denominados “acuerdos marco”), en los años en estudio. Para el caso de la Unión Europea (antes Comunidad Europea), se observan 40 adendas a los diferentes Convenios de Financiación suscritos; no obstante, la mayor actividad se evidencia de 2002 a 2014, con 36 adendas; mientras que de 1991 a 1998, sólo se realizaron 4 de ellas. Los Convenios con la Unión Europea, se centraron en la promoción de las microempresas urbanas para ayudar a los jóvenes colombianos, la creación de laboratorios para el desarrollo de artesanías y pequeñas empresas, el fomento del “Laboratorio de Paz” en el departamento del Magdalena, la cooperación para el crecimiento urbano en el municipio pacífico de Tumaco, el fomento al desarrollo rural, el fortalecimiento del sector justicia para la reducción a la impunidad y de la institucionalidad colombiana para garantizar la asistencia a la población desarraigada, el apoyo institucional y el sistema penal colombiano y la colaboración para el proceso de restitución de tierras y desarrollo rural.

Tanto la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT, por sus siglas en inglés), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y la República del Perú, registraron sólo una modificación o adenda. Ahora bien, 4 de las 5 se observaron en el periodo comprendido entre 2002 y 2010,

es decir, bajo las administraciones de Álvaro Uribe Vélez. Las materias atendidas en estos casos no se relacionaron entre sí aparentemente, en tanto con la OEA se reevaluó el permiso internacional para radioaficionados; con la INTELSAT se modificaron aspectos propios de su organización interna; con la CAN se adicionaron disposiciones al Convenio de Financiación; con Estados Unidos se modificaron los términos del Acuerdo para el suministro de información a las Fuerzas Militares de Colombia; y, con Perú, se refirió a la revisión del arancel común acordado en el Convenio de Cooperación Aduanera de 1938. Sin embargo, las materias de las últimas adiciones y modificaciones siguen priorizando intereses duros como el comercio, la seguridad y la defensa, además de asuntos sobre telecomunicaciones.

Respecto a Estados Unidos, aunque sólo se realizó una modificación de los términos de un acuerdo en materia de seguridad y defensa, sí se llevaron a cabo varias enmiendas y derivaciones de instrumentos jurídicos como resultado de la necesidad de ampliar la financiación para la lucha contra el narcotráfico. De esta manera, entre 2002 y 2006 se firmaron enmiendas a los convenios de donación para promover alternativas económicas y sociales a la producción de cultivos ilícitos, para incentivar una democracia más participativa y responsable y para planear el análisis de políticas públicas y su implementación. Como se analizó en las primeras páginas del presente capítulo, para la segunda administración Uribe Vélez (2006-2010), se firmó el número más alto de instrumentos en las relaciones contractuales de la República de Colombia con un Estado. Así, el comportamiento jurídico con Estados Unidos en este ámbito reafirmó la estrecha relación diplomática bilateral y el interés de las Partes en continuar desarrollando instrumentos que procuraran luchar contra el narcotráfico como la principal fuente de financiación para las guerrillas colombianas. De los 70 instrumentos suscritos, 34 fueron convenios de donación (acuerdos derivados) y 14 enmiendas a varios acuerdos sobre defensa y seguridad.

En efecto, las materias más observadas por la política exterior colombiana y, en consecuencia, por la relación contractual internacional de dicho Estado, están vinculadas con intereses duros: la defensa, la seguridad y el comercio. Consecuencia de ello, la desatención de los Estados -en su mayoría africanos y asiáticos-, que no se constituyeron

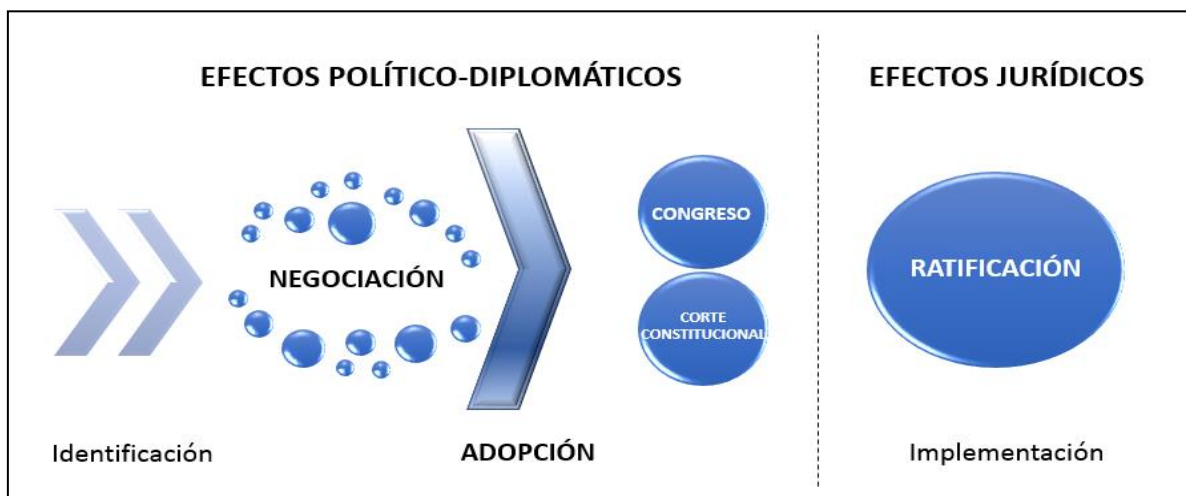
como estratégicos para Colombia. Estos intereses se vieron reflejados en los temas y lineamientos trazados en la agenda de los 5 periodos presidenciales en estudio, observando que Colombia mantuvo continuidad -aunque con estrategias diferentes- en ellos: una política exterior de Estado en torno a ciertas materias derivadas del conflicto armado interno, una política exterior de gobierno en relación a otros intereses que no hacen parte de los más tradicionales, así como en la forma de formular y ejecutarlos. Esta afirmación es reiterada por diplomáticos de Carrera como el Embajador Francisco Coy Granados (2015), quien considera que la agenda de la política exterior colombiana se ha concentrado en la atención de ciertos asuntos, demostrando continuidad y seguimiento de una política exterior de Estado.

Al respecto, aunque se registran 710 acuerdos en materia de cooperación internacional, los temas específicos tienen variaciones significativas. En este sentido, 274 se refieren a acuerdos de naturaleza económica y financiera, es decir, más del 38% de este tipo de instrumentos. En el marco de intereses duros, se suscribieron 76 instrumentos de cooperación internacional en temas relacionados con seguridad, defensa, cooperación militar, lucha contra el narcotráfico y donaciones para hacer frente al conflicto armado interno colombiano. A diferencia de los instrumentos en torno a estas materias de intereses duros, el número de acuerdo en temas como la cultura, la educación y el medio ambiente son claramente inferiores. En este sentido, se registran 36 acuerdos sobre temas culturales, 9 en educativos y 14 en medioambientales.

Por otra parte, aunque los instrumentos jurídicos indican la orientación de la política exterior colombiana en determinadas materias y hacia regiones, Estados y Organizaciones Internacionales específicas, no podemos dejar de mencionar otro tipo de instrumentos los cuales, aunque no generan obligaciones jurídicas para el Estado colombiano en el marco del derecho internacional, sí generan obligaciones de carácter político-diplomático que serán cruciales para el acercamiento, fortalecimiento, consolidación y revisión de las relaciones diplomáticas, así como para la creación de las bases para la suscripción futura de instrumentos jurídicos con base en los lineamientos acordados en los instrumentos políticos. Es importante recordar que los acuerdos tendrán efectos jurídicos desde el momento de su ratificación, es decir, de su entrada en vigor. Por lo anterior, aunque dichos

instrumentos se suscriban, si no son ratificados no serán exigibles en derecho internacional y no cruzarán la barrera entre efectos político-diplomáticos y efectos jurídicos que se ilustra a continuación, en la gráfica No. 9.

GRÁFICA No. 9. EFECTOS POLÍTICO-DIPLOMÁTICOS Y JURÍDICOS EN LAS ETAPAS DE ADOPCIÓN Y RATIFICACIÓN DE TRATADOS EN COLOMBIA



Fuente: elaboración del autor.

Las declaraciones de intención, las cartas de intención y la mayoría de memorandos de entendimiento suscritos por la República de Colombia son instrumentos políticos, de *soft law*, que no le acarrearán obligaciones jurídicas internacionales a dicho Estado, pero también son un indicador de los propósitos perseguidos por la política exterior colombiana. Este tipo de instrumentos se caracterizan porque su contenido se limita a consagrar intenciones, exhortaciones y aspiraciones de los Estados o de las entidades que los suscriben, en los que se incorporan cláusulas de tipo programático, sin incluir en su texto términos imperativos u obligaciones. En este sentido, se observa que las cartas y declaraciones de intención y los memorandos de entendimiento constituyen instrumentos de *soft law*, en las cuales se consagran disposiciones que no son vinculantes para los Signatarios y se limitan a establecer intenciones políticas, que pueden ser unilaterales, bilaterales o multilaterales y en las que, generalmente, se establecen compromisos para celebrar futuros acuerdos. La doctrina describe este tipo de instrumentos en los siguientes términos:

Cartas de intención. En ocasiones llamadas memorándums de intención, son aquellos documentos donde se expresa el deseo de llevar a cabo con posterioridad un tratado o acuerdo formal, pero que ya establecen ciertos lineamientos mínimos de negociación y de deseos de logros por parte de quien los extiende (Guerrero, 2004).

A efectos de confirmar el *consilium diversificare* o plan de diversificación de la administración del presidente Juan Manuel Santos Calderón, a partir de 2010, nos referiremos a este tipo de instrumentos suscritos en el último periodo de estudio. En los últimos cuatro años de nuestro lapso de tiempo de investigación se suscribieron alrededor de 121 memorandos de entendimiento, de los cuales sólo 26 son de conocimiento del Grupo Interno de Trabajo de Tratados y gran parte de ellos fueron interinstitucionales, entre entidades de derecho pública de diferentes Estados como, por ejemplo, ministerios de agricultura. Esto confirma el fenómeno de desconcentración de la acción exterior de Colombia, en la que otras instituciones distintas al Ministerio de Relaciones Exteriores, realizan acuerdos a nivel internacional, como el “Memorando de Entendimiento para Cooperación Académica Germano-Colombiana entre Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) de Alemania y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia”, suscrito el 13 de abril de 2011; el “Memorando de Entendimiento en Cooperación en Materia de Ciencias de la Tierra entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia (IGAC) y el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS)”, suscrito en el año 2012, y; el “Memorando de Entendimiento en el Ámbito del Deporte entre el Comité Olímpico de Qatar, el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad física y el Aprovechamiento del tiempo libre – COLDEPORTES – y el Comité Olímpico de Colombia”, suscrito el 15 de febrero de 2013.

2.3. Entre la adopción y la ratificación: un balance del comportamiento jurídico internacional de Colombia

Luego de hacer un estudio sobre el número de instrumentos jurídicos adoptados por el Estado colombiano (incluidos acuerdos marco, acuerdos derivados, adiciones y modificaciones), durante el periodo comprendido entre 1991 y 2014, es preciso hacer una diferenciación entre los efectos políticos y jurídicos de la adopción, adopción o firma y la ratificación de dichos acuerdos. En Colombia, el proceso de ratificación de tratados está

dividido, básicamente, en tres etapas: la de negociación, la de aprobación interna y la de ratificación propiamente dicha. Sólo hasta que un instrumento logre surtir todos los trámites y procedimientos de las tres etapas, no podrá entrar en vigor y, por lo tanto, no generará efecto jurídico alguno para los Estados que lo hayan adoptado⁶².

La primera etapa, la de negociación, es aquella en la que los Estados negociadores, paso posterior a la identificación de una serie de intereses propios y a la determinación de la viabilidad política del tratado, inician una dinámica de oferta y contraoferta, con el propósito de acordar una serie de disposiciones articuladas que se irán incorporando al instrumento jurídico. Para el caso colombiano, las entidades competentes deberán emitir concepto sobre la viabilidad política y de implementación del acuerdo y será la Dirección geográfica correspondiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, la que deberá adelantar las gestiones con el equipo negociador que representa el otro Estado, así como solicitar apoyo a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de dicho Ministerio, quien conceptuará sobre la viabilidad jurídica del mismo. La etapa de negociación tendrá el ritmo que las Partes negociadoras determinen, asociado a la voluntad política de la rama ejecutiva y a la necesidad de suscribir el instrumento jurídico, de acuerdo a una serie de circunstancias de orden interno y externo. Cuando todo está acordado, las Partes negociadoras proceden a adoptar el tratado a través de su firma o adopción, acto en el cual manifiestan que todo lo negociado, en contenido y alcance, es lo que está fielmente reflejado en el texto adoptado.

Hasta este momento, los efectos son eminentemente políticos, ya que los Estados (en cabeza de la rama ejecutiva, en el caso colombiano) ha manifestado su intención de llevar a la vida jurídica internacional el instrumento hasta ahora firmado, afianzando su relación político-diplomática en las materias objeto del acuerdo. En efecto, el impulso derivado de la determinación de la viabilidad, razonabilidad y conveniencia de un tratado, está en cabeza del ejecutivo, por directrices del Presidente de la República como jefe de las

⁶² Excepcionalmente, y al tenor del artículo 224 de la Constitución Política de la República de Colombia, de 1991, “los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado”.

relaciones internacionales a la luz del artículo 189 de la Carta Política colombiana, excluyendo, casi por completo, la consulta a los diferentes estamentos del Estado (como la sociedad civil o la academia) y, en una formulación “ejecutivista” de la política exterior⁶³.

La segunda etapa, la de aprobación interna, a diferencia de la primera y la tercera, es de la órbita exclusiva de cada Estado y está supeditada a los procedimientos que sus ordenamientos jurídicos internos dispongan. Es así como, en Colombia, el tratado debe ser incorporado a dicho ordenamiento jurídico a través de una Ley de la República. Es así como es necesaria la radicación de un proyecto de ley ante el Congreso de la República, que aprobará o improbará la ley aprobatoria del tratado⁶⁴. Si es aprobada, pasa a control automático ante la Corte Constitucional, institución que proferirá sentencia declarando la exequibilidad o no de la mencionada ley⁶⁵. Tanto el Congreso como la Corte podrán realizar declaraciones interpretativas al tratado, para que, en el momento de la ratificación, se puedan formular reservas sobre alguna disposición del instrumento.

La tercera, y última etapa, se refiere genéricamente a la de ratificación, a través de la cual el Estado manifiesta su voluntad en obligarse por el tratado. Generalmente, el Canje de Notas es el procedimiento escogido por los Estados y Organizaciones Internacionales y sólo hasta que se surtan los trámites correspondientes -casi siempre dispuestos en las cláusulas finales del instrumento-, éste entrará en vigor y comenzará a surtir efectos jurídicos, vinculantes, en el marco del derecho internacional. Corresponderá al Presidente de la República esta etapa, quien podrá o no ratificar el instrumento, concluyendo con ello que la política

⁶³ Según el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, de 1991, “corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

⁶⁴ Según el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, de 1991, “corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

⁶⁵ Según el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, de 1991, “a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben”.

exterior colombiana, en materia de tratados, inicia con el ejecutivo y termina con el ejecutivo.

Habiendo hecho claridad ante los momentos en los que un instrumento jurídico internacional genera efectos políticos y efectos jurídicos, retomaremos la cifra inicial de los 1.145 instrumentos adoptados entre 1991 y 2014 por la República de Colombia, entre los cuales incluimos tanto acuerdos marco y acuerdos derivados, como adiciones o modificaciones realizadas a los mismos. Sobre este total, debemos decir que 342 instrumentos no están en vigor, ante 821 acuerdos que sí lo están, es decir, que se tiene una “efectividad” de un 72% de los tratados que son adoptados por Colombia y que llegan a generar, además de efectos político-diplomáticos, efectos jurídicos en el ámbito del derecho internacional. Esta situación, se puede presentar debido a 3 razones principales: el tiempo que tarda en ser aprobado internamente el tratado (de 2 a 3 años para el caso colombiano, debido a los procedimientos, a veces lentos, que se surten en Congreso y Corte); al procedimiento de ratificación de instrumentos jurídicos multilaterales, en los que se requiere un número determinado de ratificaciones de los Estados Parte, cuestión que se remite a las distintas velocidades de aprobación interna de dichos Estados; y, finalmente, a la necesidad y voluntad política del mismo Estado en aprobar o no el tratado. Sobre esta última razón, es importante mencionar que hay tratados los cuales, por circunstancias de priorización política de las entidades “dolientes” de los mismos, no son llevados, por ejemplo, a la etapa de aprobación o improbación por parte del Congreso de la República, como otros (caso TLC Colombia-Estados Unidos), en donde el aparato estatal fue movido con gran rapidez a favor de su aprobación, sin contar con las posteriores demoras por la parte estadounidense.

Este acápite nos permite relacionar claramente a la política exterior colombiana del periodo en estudio con los intereses del gobierno de turno, determinados, a su vez, por la situación política y socio-económica del país, en la que el conflicto armado interno y sus secuelas (violación de derechos humanos, narcotráfico y debilidad institucional -estas últimas como causas y como consecuencias-), ha marcado de manera determinante las decisiones en materia exterior del Estado colombiano, una vez más se observa la “instrumentalización” de la política exterior colombiana y la “ejecutivización” de la misma.

CAPÍTULO VI. FORTALECIMIENTO DE LA DIPLOMACIA COLOMBIANA: PRESENCIA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR, PROYECCIÓN Y PERSPECTIVAS

1. Introducción

La presencia y representación exterior de un Estado, así como las calidades académicas y profesionales del capital humano que trabaja en ello, resultan tan importantes como la construcción de los lineamientos y la agenda de su política exterior, debido a que los responsables de implementarla y evaluarla, de manera adecuada, serán los encargados de llevar a cabo los objetivos que el Gobierno Nacional plantee, en protección de los intereses nacionales y de los derechos de los connacionales que residen alrededor del mundo. En principio, el acercamiento comercial podría parecernos el primer punto de la agenda de política exterior, si es que nos remitimos al fortalecimiento comercial como interés nacional tradicional; sin embargo, la presencia diplomática está matizando sus propósitos, dando un “vuelco” hacia el bienestar de los connacionales, a través de instrumentos de la diplomacia “blanda” tales como la cultura, el deporte y la educación, en un Sistema internacional en el que la mayoría de Estados desarrollados cuentan con un capital humano profesionalizado, de carrera, elegido mediante procesos de selección rigurosos y evaluados y formados constantemente, para elevar las probabilidades de conformar un cuerpo de diplomáticos idóneos.

Según la “*Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas*” adoptada en Viena, el 18 de abril de 1961, y la “*Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*” adoptada en Viena, el 24 de abril de 1963, los Estados establecen relaciones diplomáticas y consulares, de manera concertada, para suplir la necesidad de mantener una comunicación permanente y cercana con las autoridades del Estado receptor, conocer de primera mano los hechos de su interés, iniciar o fortalecer sus relaciones comerciales, culturales y científicas, y prestar ayuda y asistencia a todas las personas naturales o jurídicas de la nacionalidad del Estado acreditante. En este sentido, las misiones diplomáticas y las oficinas consulares establecidas en el Estado receptor serán el medio de comunicación permanente para el fortalecimiento

de las relaciones bilaterales y la estrategia, quizá más efectiva, para establecer, consolidar o incluso replantear la presencia de un Estado en otros.

Para el caso de Colombia, se cuenta con Misiones Diplomáticas, entre Embajadas y Misiones Permanentes en Organizaciones Internacionales y con Consulados, en los cinco continentes. Actualmente, dicho Estado ha establecido 59 Embajadas; Misiones Permanentes ante la Organización de las Naciones Unidas (Nueva York y Ginebra), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y ante la Organización Mundial del Comercio (OMC); 43 Consulados Generales, 7 Consulados de Primera, 14 Consulados de Segunda y 65 Encargadurías de Funciones Consulares. Ahora bien, esta presencia de Colombia en el mundo ha tenido un comportamiento heterogéneo a través del tiempo, viéndose ampliada en la administración de Juan Manuel Santos Calderón, luego de un largo período de “austeridad diplomática” bajo el periodo inmediatamente anterior, el de Álvaro Uribe Vélez. Esta tendencia ha demostrado que la disminución o ampliación de la presencia diplomática de Colombia en el mundo ha estado relacionada, de forma directamente proporcional, a la diversificación temática y geográfica de la agenda de su política exterior: cuanto mayor ha sido la necesidad de explorar o consolidar ámbitos de cooperación y socios diplomáticos, mayor ha sido el número y capacidad de representaciones del Estado en varias regiones del mundo, por ello, haremos un análisis de las variaciones que ha tenido la presencia de Colombia en el mundo y los temas de política exterior que abordamos en el Capítulo III sobre la coherencia de éstos con los intereses nacionales por administraciones presidenciales.

2. Presencia diplomática y consular de Colombia en el mundo

Según Pedro Agustín Roa Arboleda, “dos años han bastado desde el inicio del período del gobierno del presidente Juan Manuel Santos para reconocer un giro considerable en las prioridades de Colombia en materia de política exterior” (Roa, 2013: 96). Roa se refiere precisamente al tema que abordaremos en este capítulo y a que la política exterior colombiana, a partir del año 2010, diversificó su agenda temática y geográfica a través de una ampliación significativa de la presencia de Colombia en el mundo, de la mano de un fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular que, aunque tímido y paulatino,

permitirá la creación de un *corps diplomatique* más idóneo y duradero (de aumentar con mayor velocidad que las otras “formas” de contratación en esta cartera -cargos de libre nombramiento y remoción y cargos provisionales que se crean por la “escasez” de personal de carrera).

En este orden de ideas, la característica más importante de la política exterior de la administración de Juan Manuel Santos fue la “inserción de nuestro país en el escenario internacional mediante una participación más proactiva y menos reactiva, y mediante una mayor presencia en el mundo, lo que se ha traducido en la apertura o reapertura de nuevas misiones diplomáticas y consulares de Colombia en varias partes del mundo” (Roa, 2013: 96). En efecto, la política exterior colombiana pasó, entre el 2002 y el 2010, de la reactividad a la proactividad, permitiendo que el Estado se acercara a nuevos socios comerciales y diplomáticos, sin descuidar sus relaciones tradicionales con socios como los Estados Unidos de América, la Unión Europea y algunos países como Canadá.

La referencia al *Respice Omnia*, de la cual hizo alusión el excanciller Fernández de Soto, se adecúa al momento de transición que vivió la política exterior colombiana en estos dos últimos periodos presidenciales, es decir, los cambios del manejo internacional que los gobiernos que llegaron a la Casa de Nariño, entre 2002 y 2014, fueron mucho más visibles que los presentados en los gobiernos anteriores, de 1990 a 2002. La estrategia de “mirar al universo” o “mirar al conjunto” permeó los lineamientos de política exterior bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, que buscó, además de internacionalizar al Estado, fijar objetivos concretos para ello, acercarse a nuevos socios ampliando los temas de las diferentes agendas bilaterales así como de los llamados de atención a la Comunidad internacional respecto a problemas planteados por Colombia, pero que trascienden fronteras y conllevan el principio de corresponsabilidad de causa y, por lo tanto, de solución.

El momento de inflexión estuvo reflejado, públicamente, días después de la posesión del presidente Santos: el restablecimiento de las relaciones con la República Bolivariana de Venezuela, el 10 de agosto de 2010 y, días después, la normalización de las relaciones diplomáticas con la República del Ecuador envió un claro mensaje de lo que iba a ser la política exterior a partir de 2012, mucho más conciliadora y menos reactiva que la dirigida por el expresidente Uribe Vélez. Pese a los síntomas de apertura diplomática de Colombia

hacia nuevas latitudes, complementados por el número de Consulados y Embajadas abiertas, el entonces Ministro de Defensa y luego presidente de la República, Juan Manuel Santos, inició conversaciones -secretas- exploratorias con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el primer paso del futuro proceso de paz que inició en 2012. Para ello, se estructuraron los primeros lineamientos de política exterior dirigidos a sentar las bases de lo que fue la búsqueda de apoyo internacional para el proceso de paz y, eventualmente, para lo que se previó del postconflicto.

Por lo anterior, podemos observar la relación entre uno de los principales temas de la política exterior, “La Paz”, con el cambio de enfoque en la estrategia de implementación de la misma, que se vivió a partir del 2012. Al respecto, algunos autores han afirmado que “el principal argumento que tradicionalmente se ha esgrimido en Colombia ante la decisión de cerrar una embajada ha sido presupuestal, como vehículo para favorecer un ahorro ante gastos que en el imaginario popular son percibidos como excesivamente onerosos”. Tal es el caso que se presentó al inicio de la administración de Uribe Vélez, sobre la cual haremos especial énfasis es líneas posteriores.

a. La dinámica de la presencia diplomática de Colombia en el mundo

Hasta 2014, Colombia logró establecer relaciones diplomáticas con 178 Estados. Entre 1991 y 2014, se empieza a tener contacto en este ámbito con 36 de aquellos, representando más del 20% del total registrado, una cifra bastante interesante, teniendo en cuenta los más de 200 años de historia republicana. Ahora bien, bajo la administración Gaviria (1991-1994), se establecieron relaciones diplomáticas con la República de Bielorrusia, el Estado de Brunéi Darussalam, la República Eslovaca, la República de Estonia, la República de Islas Marshall, la República de Kazajistán, la República de Kirguistán, la República de Lituania, los Estados Federados de Micronesia, la Federación Rusa y la República de Ucrania, es decir, con 11 Estados, muchos de los cuales se independizaron tras la disolución de la Unión Soviética, por lo que el número de inicio de relaciones diplomáticas es consecuente con este fenómeno político con claras repercusiones internacionales.

Posteriormente, entre 1994 y 1998, bajo el gobierno del entonces presidente Ernesto Samper Pizano, la República de Colombia inicia relaciones diplomáticas con 12 Estados, a

saber: el Principado de Andorra, la República de Armenia, la República de Azerbaiyán, la República de Croacia, el Estado de Eritrea, la República de Georgia, la República de Letonia, el Estado de Libia, la República de Madagascar, la República de Moldavia, el Estado de Qatar y la República de Turkmenistán, consecuencia también de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, así como de la República Federal Socialista de Yugoslavia y de las guerras independentistas, como el caso del Estado de Eritrea.

TABLA No. 6. ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS DE COLOMBIA, 1991-2014		
ESTADO	FECHA INICIO RELACIONES DIPLOMÁTICAS	PERÍODO PRESIDENCIAL
RUSIA, FEDERACIÓN DE	diciembre 26 de 1991	César Gaviria Trujillo
BRUNEI DARUSSALAM	marzo 24 de 1992	César Gaviria Trujillo
ISLAS MARSHALL, REPÚBLICA DE	mayo 08 de 1992	César Gaviria Trujillo
KAZAJISTÁN, REPÚBLICA DE	mayo 27 de 1992	César Gaviria Trujillo
UCRANIA, REPÚBLICA DE	agosto 02 de 1992	César Gaviria Trujillo
MICRONESIA, ESTADOS FEDERADOS DE	septiembre 08 de 1992	César Gaviria Trujillo
BELARÚS, REPÚBLICA DE	diciembre 09 de 1992	César Gaviria Trujillo
ESLOVAQUIA, REPÚBLICA ESLOVACA	enero 01 de 1993	César Gaviria Trujillo
LITUANIA, REPÚBLICA DE	agosto 05 de 1993	César Gaviria Trujillo
KIRGUISTÁN, REPÚBLICA DE	octubre 06 de 1993	César Gaviria Trujillo
ANDORRA, PRINCIPADO DE	noviembre 27 de 1995	Ernesto Samper Pizano
AZERBAIYÁN, REPÚBLICA DE	diciembre 13 de 1994	Ernesto Samper Pizano
ARMENIA, REPÚBLICA DE	diciembre 22 de 1994	Ernesto Samper Pizano
ERITREA, ESTADO DE	diciembre 22 de 1994	Ernesto Samper Pizano
LETONIA, REPÚBLICA DE	enero 01 de 1995	Ernesto Samper Pizano
CROACIA, REPÚBLICA DE	abril 25 de 1995	Ernesto Samper Pizano

MADAGASCAR, REPÚBLICA DE	junio 15 de 1995	Ernesto Samper Pizano
QATAR, ESTADO DE	julio 09 de 1995	Ernesto Samper Pizano
LIBIA, ESTADO DE	mayo 16 de 1996	Ernesto Samper Pizano
TURKMENISTÁN, REPÚBLICA DE	agosto 27 de 1996	Ernesto Samper Pizano
GEORGIA, REPÚBLICA DE	junio 06 de 1997	Ernesto Samper Pizano
MOLDAVIA, REPÚBLICA DE	octubre 15 de 1997	Ernesto Samper Pizano
CONGO, REPÚBLICA DE	julio 01 de 1999	Andrés Pastrana Arango
IRLANDA, REPÚBLICA DE	noviembre 10 de 1999	Andrés Pastrana Arango
MACEDONIA, REPUBLICA DE	junio 22 de 2000	Andrés Pastrana Arango
MÓNACO, PRINCIPADO DE	diciembre 15 de 2000	Andrés Pastrana Arango
LIECHTENSTEIN, PRINCIPADO DE	octubre 24 de 2001	Andrés Pastrana Arango
SAN MARINO, REPÚBLICA SERENÍSIMA DE	abril 05 de 2002	Andrés Pastrana Arango
TIMOR ORIENTAL, REPÚBLICA DEMOCRÁTICA	mayo 12 de 2002	Andrés Pastrana Arango
SERBIA, REPÚBLICA	julio 22 de 2002	Andrés Pastrana Arango
ESLOVENIA, REPÚBLICA DE	julio 01 de 2004	Álvaro Uribe Vélez
MONTENEGRO	agosto 12 de 2011	Juan Manuel Santos
UZBEKISTÁN, REPÚBLICA DE	octubre 02 de 2012	Juan Manuel Santos
TAYIKISTÁN, REPÚBLICA DE	octubre 05 de 2012	Juan Manuel Santos
BUTÁN, REINO DE	diciembre 21 de 2012	Juan Manuel Santos

Fuente: elaboración del autor a partir de la información obtenida de la Biblioteca Virtual de Tratados, del Ministerio de Relaciones de Colombia.

Ya para el gobierno Pastrana Arango, entre 1998 y 2002, Colombia inicia relaciones con la República del Congo, la República de Irlanda, el Principado de Liechtenstein, la República de Macedonia, el Principado de Mónaco, la República Serenísima de San Marino, la

República de Serbia, la República de Timor Oriental, es decir, con 8 Estados, periodo que contrasta, así como con los anteriores, con el octenio Uribe Vélez, en el cual tan sólo se iniciaron relaciones diplomáticas con la República de Eslovenia en ocho años de gobierno.

Finalmente, entre 2010 y 2014, y bajo la administración Santos Calderón, se dan inicio a las relaciones con el Reino de Bután, Montenegro, la República de Tayikistán y la República de Uzbekistán, un número también reducido y que responde al fenómeno que en palabras de Celestino del Arenal (2008) se denomina “mundialización”, en la que “el espacio y el tiempo terrestres se hacen únicos y planetarios”, es decir, no hay nuevos espacios por dominar y el nacimiento de nuevos Estados responderá a procesos de disolución de otros o independencia de colonias aún existentes, por lo que la dinámica de inicio de nuevas relaciones diplomáticas estará limitada al número de relaciones ya configuradas en cada periodo presidencial precedente.

Sin embargo, el inicio de las relaciones diplomáticas es el punto de partida de una serie de dinámicas que a nivel bilateral se puedan dar entre sujetos de derecho internacional, es decir, no implica un mantenimiento o consolidación de las mismas, por lo que pueden llegar a ser alineaciones estratégicas o congelarse por años. La apertura o cierre de embajadas es un indicador, en adición a la adopción de tratados, del estado de la relación bilateral. Es así como Colombia mantiene una dinámica uniforme entre las primeras tres administraciones presidenciales en estudio, atendiendo a los continentes americano y europeo de forma prioritaria, en medio de un ambiente de poco interés y desconocimiento de los continentes asiático, africano y oceánico. Pese a unas relaciones diplomáticas poco diversificadas, no se presentaron cambios considerables entre los años 1991 y 2002, tiempo en el que se establecieron relaciones diplomáticas con 31 Estados, nuevos en su mayoría, como lo aclaramos en párrafos anteriores; sin embargo, la transición gubernamental de Pastrana Arango a Uribe Vélez, marcó un hito en la presencia diplomática y consular colombiana y no de una forma positiva.

Es así como al iniciarse la administración presidencial de la “Seguridad Democrática” se consideró que la presencia diplomática de Colombia en el mundo, al contrario de requerir un mayor fortalecimiento presupuestario y una ampliación a regiones del mundo descuidadas tradicionalmente por el Estado, desarrolló una política de “racionalización del

gasto”, que llevó al cierre de 15 embajadas y 12 consulados lo que, según el Gobierno Nacional de turno, “generó un ahorro de \$20.450.000.000” (MRE, 2002-2003). Debido a esta orden emitida por el ejecutivo, sin planeación alguna sobre las graves y negativas repercusiones para las relaciones exteriores de Colombia, se cerraron representaciones en Bucarest, Budapest, Praga, Helsinki y Atenas, lo cual, según se registró en las “Memorias al Congreso de la República de Colombia, 2002-2003”, originó la concentración de las concurrencias en algunos países europeos, de la siguiente forma: Austria tuvo como concurrencias a la República Checa, a Hungría, Croacia, Turquía, Serbia y Montenegro, Eslovenia y la parte consular de Rumania; Italia tuvo como concurrencias a Grecia, Malta, San Marino y Chipre; Polonia las tuvo con Rumania (función diplomática), Bulgaria, Ucrania, Estonia, Letonia y Lituania; y, Suecia, con Finlandia, Islandia y Dinamarca. Aunque las concurrencias mantienen el canal diplomático abierto, los resultados que se pueden obtener en una relación bilateral en la que haya representaciones diplomáticas en el Estado receptor con el que se mantiene la relación, es mucho más efectiva en tanto se mantiene un contacto de forma permanente.

Tal es el caso del cierre de la Embajada de Colombia en Rabat, Reino de Marruecos, Estado con el que se habían firmado varios convenios bilaterales, consecuentemente afectados en su implementación. A causa del mencionado cierre, el 6 de enero de 2003, el Ministro de Relaciones Exteriores y de la Cooperación del Reino de Marruecos, señor Mohamed Benaisa, se entrevistó con la señora Canciller Carolina Barco para intercambiar puntos de vista sobre las relaciones entre los dos países. En esa ocasión, el Canciller Benaisa hizo un breve esbozo sobre su país, resaltó que Marruecos es uno de los principales socios de Colombia en África y conjuntamente analizaron la forma de implementar los convenios ya adoptados, y pese a la poco acertada decisión del gobierno colombiano, Colombia recibió las seguridades del Reino de Marruecos de que mantendría su Embajada en Bogotá, es decir, una relación que no se ajustó al principio de la reciprocidad (MRE, 2002-2003: 257).

Ahora bien, pasando a la región del Caribe con la que Colombia comparte fronteras marítimas con 7 Estados (fijadas mediante acuerdos adoptados con Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica, República Dominicana, Panamá y Nicaragua, este último con el que existe diferendo en curso en la Corte Internacional de Justicia de la Haya), se planteó un

plan de reordenamiento de las Misiones diplomáticas colombianas en esta región. El objetivo planteado por Cancillería fue el de darle un impulso fuerte y renovado a las relaciones políticas bilaterales de Colombia con esos mismos países, por lo que el Gobierno Nacional tomó la decisión de darle a la Embajada de Colombia en Jamaica el carácter de “Embajada Regional”, lo que demostró, por el contrario, el reiterado descuido del Estado colombiano en su presencia diplomática y mantenimiento de relaciones distantes con los países del Gran Caribe, al reducir su presencia diplomática permanente en ellos.

Finalmente, y durante el primer cuatrienio Uribe, mediante la Resolución 3131 del 23 de agosto de 2004 se suprimió el Grupo Interno de Trabajo de Vinculación de Colombianos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de crear dos Coordinaciones: Asistencia a Connacionales y Promoción de Comunidades Colombianas en el Exterior y Vinculación de Colombianos en el Exterior - Programa Colombia Nos Une, cuyos objetivos se enmarcaron en la coordinación y control de los consulados en aras de proteger y velar por los derechos fundamentales y por el bienestar de los colombianos en el exterior. Esta iniciativa no fue exitosa, al menos en sus propósitos esenciales, en tanto el trabajo realizado desde Bogotá no podía suplir las necesidades descubiertas por el múltiple cierre de consulados de Colombia en las distintas ciudades del mundo que acogían cada vez más número de connacionales a causa de las olas migratorias a causa de la grave situación social, económica y política del país de la época.

Para el segundo mandato del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, exactamente para el periodo comprendido entre julio de 2006 y julio de 2007, el Gobierno Nacional ordenó la implementación de acciones concretas hacia la posible aceptación de Colombia como miembro del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Para ello se aprobó, a través del Consejo de Ministros, en diciembre, la estrategia a seguir para que a finales de 2007 se posibilitara el levantamiento de la moratoria. Como primer paso de aproximación real a la región, se aprobó ampliar la presencia diplomática con la apertura de la Embajada de Colombia en Canberra (Australia), con el objeto de posibilitar la comunicación a través de una representación activa con los países de la región (MRE, 2006-2007: 74). Con una gestión eficiente, el 16 de noviembre de 2007, el Ministerio de Relaciones Exteriores comunicó a su homólogo en Australia la conclusión de los trámites legales internos para la

reapertura de la embajada en ese país, dando el primer paso para una futuro inserción en la región por medio del fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia comercial, política y social (MRE, 2007-2008: 119).

Haciendo un balance parcial, entre los años 2006 y 2007, Colombia contaba con 46 Embajadas y 6 Misiones Permanentes en Organizaciones Internacionales. De estas Embajadas, 31 tenían funciones consulares. Ahora bien, la mayoría de ellas se establecieron en América y Europa, con un total de 36, dejando solamente 10 Embajadas en los continentes de Asia, África y Oceanía, lo que nos indica el descuido y desinterés por parte de la política exterior colombiana en gran parte del globo que, en términos geopolíticos, geoeconómicos y geoestratégicos, eran de vital importancia en las nuevas dinámicas del Sistema internacional contemporáneo (MRE, 2006-2007: 148).

Para el 2008, y con el interés por continuar fortaleciendo las relaciones, se recibió la visita del director de América del Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, en la que se abordaron temas de la agenda bilateral y se expresó la voluntad de desplegar esfuerzos conjuntos encaminados a diversificar las oportunidades comerciales y de cooperación. Para entonces, el director confirmó la apertura de una Embajada en Colombia que sería una realidad para el gobierno Santos.

Finalmente, para el 29 de marzo de 2009 el canciller de Colombia se reunió con la viceministra de Cooperación para el Desarrollo, con motivo de la Asamblea General del BID en Medellín, ocasión en la cual Colombia solicitó el apoyo a ese país en el interés de Colombia por concluir pronto las negociaciones del acuerdo comercial tripartito con la Unión Europea, y puso en consideración, por parte del Gobierno de Finlandia, la posibilidad de la apertura de una embajada de ese país con sede en Colombia (MRE, 2008-2009: 34).

Nos encontramos con la segunda década del siglo XXI y Juan Manuel Santos lleva a la jefatura de las relaciones internacionales del Estado colombiano. En concordancia con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos, para cumplir con los objetivos de la política exterior de Colombia, se consideró fundamental proceder a la apertura de representaciones diplomáticas y al fortalecimiento de las ya

existentes, de manera que se generaran mejores condiciones para la inserción del país en el escenario global. En el marco de este objetivo, se identificó como prioridad la creación de las embajadas de Colombia en Trinidad y Tobago, Turquía, Indonesia y Emiratos Árabes Unidos (MRE, 2010-2011: 185).

Es así como la Cancillería solicitó autorización del Gobierno de Trinidad y Tobago para reabrir una misión residente de Colombia en Puerto España, a nivel de Embajada, la cual estaría acreditada también ante la Asociación de Estados del Caribe (AEC), estrategia cuyo objetivo fue el de lograr mayores acercamientos con los países de esa área, que desde el gobierno Uribe estaban bajo concurrencia política de la Embajada de Colombia en Jamaica, a saber: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas (MRE, 2010-2011: 186). Dicha estrategia se materializó con la reapertura en diciembre de 2011 de la Embajada de Colombia en Trinidad y Tobago, asumiendo funciones como Embajador de Colombia ante este Estado el señor Alfredo Riascos Noguera, a partir del 23 de enero de 2012 (MRE, 2011-2012: 232).

Pasando a la región de Europa oriental, y con el objetivo de profundizar las relaciones con los países del Oriente incentivar los flujos de inversión y de comercio con las economías de estos países. Se continuo con el trabajo iniciado en la anterior administración con Turquía, un Estado que además de gozas de una posición geoestratégica privilegiada -como puente entre Oriente y Occidente-, tiene importantes coincidencias con Colombia en temas sensibles para nuestra política exterior. De esta manera, el 28 de marzo, mediante Nota Verbal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, informó que veía con complacencia la apertura de la Embajada de Colombia en Ankara (MRE, 2010-2011: 186). Meses después, y el marco de la visita del Presidente Juan Manuel Santos a Ankara, el 18 de noviembre de 2011, con la participación de su homólogo, el Presidente Abdullah Gül, se inauguró la sede de la Embajada de Colombia en Ankara (MRE, 2011-2012: 186- 232).

En el marco de la política de inserción de Colombia en Asia Pacífico (como actor estratégico a nivel mundial) y siguiendo la estrategia de profundizar el diálogo político, incrementar los intercambios comerciales, aprender de experiencias productivas, escenarios de intercambio educativo y ampliar la presencia cultural con regiones del mundo descuidadas por la política exterior formulada en años anteriores, el Estado colombiano

continuó su expansión diplomática bajo el gobierno Santos. En este sentido, siguió encaminando sus esfuerzos a tener una participación más activa y constructiva en los foros de Asia y del Pacífico, que le permitirían insertarse efectivamente en esta región del mundo. Caso Indonesia, Estado líder en la región del sudeste asiático, así como participante de importantes foros de la región como la APEC, la ASEAN y el FEALAC, Estado con el que existieron razones suficientes que sustentaron la reapertura de la Embajada de Colombia en Yakarta. En este orden de ideas, el 15 de abril de 2011, mediante Nota Diplomática, se informó al Gobierno de Indonesia la intención de reabrir la Misión Diplomática (MRE, 2010-2011: 187). El 27 de octubre de 2011, con la presentación de las Cartas Credenciales del señor Alfonso Garzón Méndez como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República de Colombia ante la República de Indonesia, se selló la reapertura de la Embajada de Colombia en Yakarta (MRE, 2011-2012: 232).

En seguimiento a la estrategia de inserción regional, considerando que los Emiratos Árabes Unidos se consolidó en un país estratégico para el proceso de inserción político y económico de Colombia en Oriente Medio y con el propósito de diversificar las relaciones políticas y socio-comerciales, el gobierno Santos impulsó la apertura de una Embajada en ese país. Para el periodo en estudio, los Emiratos Árabes Unidos se constituyeron como la segunda economía en el mundo árabe y una puerta de entrada para regiones del Oriente africano, Asia del Sur y del Oriente y Mediano Oriente (MRE, 2010-2011: 187). Es así como para septiembre de 2011 se perfeccionó la apertura de la Embajada de Abu Dabi con la presentación de las Cartas Credenciales por parte del Embajador Roberto Vélez Vallejo (MRE, 2011-2012: 231).

b. La dinámica de la presencia consular de Colombia en el mundo

En una tendencia equiparable a las misiones diplomáticas, el apoyo del Estado colombiano a sus connacionales en el exterior, por medio de sus oficinas consulares también fue escaso en los primeros periodos de estudio y se vio aún más afectado, de forma negativa, desde los primeros años del gobierno Uribe Vélez. Según lo indican los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y siguiendo “la necesidad de reducir los costos de funcionamiento del Estado (...) después de diversos estudios realizados”, en el primer año de gobierno se cerraron 25 sedes consulares, entre ellas, Puerto Príncipe (Haití),

Georgetown (Guyana), Puerto España (Trinidad y Tobago), Bridgetown (Barbados), Belice (Belice), Nueva Orleans (Estados Unidos de América), Vancouver (Canadá), Río de Janeiro (Brasil), Cuenca (Ecuador), Barquisimeto (Venezuela) y Monterrey (México) (MRE, 2002-2003: 527).

A pesar de los cierres experimentados, para la segunda administración del presidente Álvaro Uribe Vélez se abrieron consulados honorarios en Santa Cruz de Tenerife, España (Decreto No. 552 del 3 de marzo de 2005); en Vilnius, República de Lituania (Decreto No. 1481 del 11 de mayo de 2005); en Atenas, República Helénica (Decreto No. 1482 del 11 de mayo de 2005); y, en Budapest, República de Hungría (Decreto No. 1607 del 20 de mayo de 2005). Aunque se pretendió avanzar en este aspecto y, aunque según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares pareciese equiparar las funciones y características de los Cónsules Honorarios con los Cónsules Generales, la constitución de una oficina consular propiamente dicha, ya sea mediante un Consulado General, un Consulado de Segunda o de Primera, permite una mayor capacidad de atención a los connacionales que un consulado honorario.

Desde otro punto de vista, el geográfico, la presencia consular en el mundo también está claramente concentrada en los continentes americano y europeo. En contraste con el panorama del periodo 2010-2014, el número de oficinas consulares en el continente americano, durante la administración Uribe Vélez, fue de 45 y en el europeo de 12, y la presencia en Asia, África y Oceanía sólo llegó a 2 oficinas consulares establecidas (MRE, 2006-2007: 148). En este sentido, el Ministerio evaluó los cambios necesarios en número de consulados y el personal que los ocupa, gestionando la apertura de tres consulados honorarios y el cierre de otros tres. Los tres consulados abiertos fueron Luxemburgo, con el Cónsul Marc Shingten; San Pedro de Sula en Honduras, con el cónsul Rubén Larach, y Monterrey en México, con el cónsul Fernando Lobo. Por su parte, los consulados cerrados fueron los de Belo Horizonte y Brasilia en Brasil, por renuncia de los cónsules, y el de Mónaco en Francia (MRE, 2006-2007: 155).

Lo anterior fue un indicador de la desatención del Estado colombiano con su frontera menos explorada (Brasil); sin embargo, y entre 2008 y 2009, la Cancillería trabajó sobre la frontera ecuatoriana, más específicamente con los consulados de Nueva Loja, Esmeraldas y

Tulcán, con el fin de mantener los vínculos históricos y sociales que unen a los dos países, a pesar de la suspensión de las relaciones diplomáticas bilaterales.

Finalizando el gobierno del expresidente Uribe Vélez, el Ministerio de Relaciones Exteriores impulsó la realización de jornadas consulares móviles con el objetivo de garantizar la prestación de estos servicios en las zonas apartadas de las pocas oficinas consulares de la época. En este sentido, durante el período se realizaron 65 consulados móviles en 17 países. El país con el mayor número fue Estados Unidos, con 26; España, con 13; Australia, con 5; y, Canadá, Italia, Japón, Gran Bretaña, Curazao, Chile y Egipto, con dos. Argentina, Brasil, México, Panamá, Suecia, Suiza y Sudáfrica, con uno. Según datos de Cancillería, en esta iniciativa, se atendieron 17.891 connacionales y se llevaron a cabo un total de 16.132 trámites (MRE, 2009-2010: 194).

Para la administración Santos, y en consecución de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se trazó con prioridad la apertura de oficinas consulares en varias regiones del mundo. Tal es el caso de las abiertas en el continente americano, específicamente en Orlando, Nueva Jersey, Vancouver (MRE, 2010-2011: 185). En efecto, Estados Unidos es uno de los destinos más apetecidos por los nacionales colombianos, dentro del continente americano, razón por la cual casi un millón de hispanos de origen colombiano residía en los primeros años de la administración Santos, según la Encuesta de la Comunidad Americana de la Oficina del Censo (Brown, 2013). La creación del Consulado de Colombia en Nueva Jersey, además de beneficiar a la población colombiana, disminuyó el número de trámites a realizar en el Consulado General Central de Colombia en Nueva York, lo cual mejoró la calidad del servicio, optimizó la utilización de recursos de operación, fortaleció la asistencia consular, jurídica y social, tanto a los connacionales como a la población carcelaria y facilitó el acceso al servicio consular (MRE, 2010-2011: 187). A pesar de estas cifras, según el Informe Social de enero de 2011, la población estimada en toda la circunscripción del Consulado General Central de Colombia en Miami, fue de 1'365.000 connacionales, por lo que el alto número de colombianos requirió una ampliación de los servicios consulares, necesidad atendida en el periodo en estudio. Con la creación del Consulado de Colombia en Orlando, los connacionales residentes en el centro

y norte del Estado de la Florida, vieron disminuido el tiempo y el costo de desplazamiento, lo cual facilitó el acceso a dichos servicios (MRE, 2010-2011: 187).

Siguiendo con el continente americano, y considerando que la población estimada en toda la circunscripción del Consulado General de Colombia en Toronto, era de 35.000 connacionales para 2011, de los cuales, se estima que 13.500 residían en las provincias de British Columbia y Alberta, se abrió el Consulado de Colombia en Vancouver. A este Consulado se le otorgó la circunscripción sobre las provincias de British Columbia, Alberta, Yukon y Territorios Noroccidentales (MRE, 2010-2011: 188).

Pasando al continente asiático, bajo la administración Santos se abrió una oficina consular en Shanghái ya que se concluyó que esta estrategia fortalecería la presencia de Colombia en Asia Pacífico, lo cual contribuiría al desarrollo de las relaciones comerciales y facilitaría el acceso al mercado de la región, la cual ha sido definida como el eje económico y político del Sistema internacional en el siglo XXI, objetivos estratégicos para el acceso al Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (MRE, 2010-2011: 189).

En síntesis, en los primeros años de la administración Santos Calderón y en aplicación del principio de garantizar a los colombianos en el exterior los mismos derechos y oportunidades de los que gozan los nacionales en el país y con el compromiso sólido de ampliar la cobertura de los servicios consulares, generando un impacto positivo para los colombianos residentes en el exterior, la Cancillería colombiana abrió un total de 8 consulados en Estados Unidos, Canadá, China, Turquía, Emiratos Árabes, Trinidad y Tobago e Indonesia (MRE, 2011-2012: 232).

3. Fortalecimiento de la diplomacia colombiana: bases para la construcción de una política pública exterior de Estado

Como se mencionó al inicio del presente capítulo, tanto la presencia diplomática y consular, así como el capital humano al servicio exterior del Estado colombiano son esenciales para fortalecer a su diplomacia y permitirán construir una política pública exterior de Estado. Para que un Estado sea considerado diplomáticamente sólido, es requerida una presencia diplomática generalizada y planeada, como canales permanentes de

acción exterior, que a su vez sea implementada por un talento humano idóneo para ello y que pertenezca a un régimen de carrera. En palabras de la diplomática colombiana, Embajadora Margarita Manjarrez Herrera, “después de décadas de avances y desarrollos legales, Colombia ha logrado conformar un cuerpo de funcionarios jerarquizado y especializado (...). Esto se ve reflejado en una Carrera Diplomática a la que ingresamos por vocación y capacidad, en la que permanecemos por un alto sentido del deber y en la que avanzamos por méritos profesionales, demostrados en forma constante y progresiva, pero que lamentablemente sigue siendo minoritaria ante los nombramientos provisionales y los cargos de libre nombramiento y remoción” (Manjarrez, 2017).

Un cuerpo diplomático de carrera implica, o por lo menos tiende a garantizar dos cuestiones principales: la primera, la escogencia de un talento humano idóneo, elegido a través de un proceso concursal riguroso, y capacitado y evaluado de manera constante y permanente; la segunda, la creación de un grupo de funcionarios cohesionado, en función del Estado colombiano, con mayor independencia de los avatares gubernamentales de cada cuatro años. Insistimos en ello: sin un cuerpo diplomático idóneo y elegido para trabajar para el Estado, no para el gobierno de turno, no se podrá crear una política exterior de Estado.

Entre 1991 y 2014, se han presentado cambios significativos en el cuerpo diplomático colombiano pero que no responden a la velocidad requerida para la creación de una diplomacia fuerte, propia de un Estado que aspira a pertenecer a organizaciones como la OCDE y pretende ser un jugador de escala regional, a corto plazo, y mundial a largo plazo. Según Manjarrez (2017), se requiere “aumentar el ingreso por la base a través de los concursos de méritos que implican la superación de un concurso, la culminación de un curso de formación y la aprobación de un año de período de prueba trabajando en la Cancillería”.

El primer intento de configurar un sistema de ingreso a los cargos de servicio exterior de Colombia mediante un concurso de méritos, se estableció en el periodo presidencial de Carlos E. Restrepo, en el que el Ministro de Relaciones Exteriores fue Enrique Olaya Herrera. En este gobierno se promulgó el Decreto 510 de 1911, mediante el cual se reglamentó la provisión de ocho puestos en los servicios diplomáticos y consular; de él, se

crearon cuatro cargos de canciller correspondientes a cada una de las legaciones en Estados Unidos, Francia, Italia y Bélgica, e igual número de cargos de canciller para cada uno de los consulados generales de Nueva York, París, Bruselas y Amberes (Academia Diplomática de San Carlos, 1998). Posteriormente, se reglamentó por primera vez a la Carrera Diplomática y Consular mediante Decreto 2017 de 1968 y se constituyó como su estatuto orgánico. A pesar que se reglamentó en ese año, empezó a funcionar en la práctica hasta la administración de Virgilio Barco (1986-1990).

Debido a que para esta época existía un número reducido de funcionarios que no sumaban más de 30 personas, el presidente Barco, aconsejado por su canciller Julio Londoño, tomó la decisión de impulsar la llamada “Ley Piñata” (Ley 61 de 1987) por la cual se estipuló el ingreso a la Carrera Diplomática de toda persona que hubiese permanecido, por ocho años o más, en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la aprobación de unos exámenes de admisión. Con la puesta en marcha de esta ley, los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular comenzaron a ocupar cargos en las misiones diplomáticas colombianas y a recibir mayores incentivos y motivación, y a pesar que se produjo un proceso de profesionalización y “deselitización” del servicio exterior (Tickner, 2006: 82), la ley facilitó el ingreso de personas que no necesariamente reunían los requisitos profesionales para ejercer cargos diplomáticos y consulares, un antecedente demostrativo de la baja planeación de una política exterior que contara con un capital humano capacitado para las labores diplomáticas.

Ahora bien, aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia abre un concurso de méritos de forma anual, el número de nuevos diplomáticos que ingresan al régimen de carrera han sido insuficientes, ya que, entre 1991 y 2009 (administraciones Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe), sólo fueron otorgadas 9 plazas en promedio. Ya para 2010, y con plena conciencia del requerimiento de un personal diplomático más profesionalizado, el gobierno de Juan Manuel Santos aumenta el cupo a 35, permitiendo la capacitación de hasta 60 profesionales en la entonces Academia Diplomática de San Carlos, hoy “Augusto Ramírez Ocampo”; no obstante, la incidencia política en la función diplomática y la preponderancia de funcionarios designados por libre nombramiento y remoción y por la figura de la “provisionalidad”, contemplada en el artículo 60 del Decreto-Ley 274 de 2000

regulatorio del servicio exterior (que permite vincular a personas que no pertenezcan a la Carrera, con criterios distintos a los aplicados por Concurso de méritos cuando por aplicación de la ley vigente sobre la materia, no sea posible designar funcionarios de Carrera Diplomática y Consular para proveer dichos cargos), no permite el crecimiento de la Carrera Diplomática y Consular, impide mayor acceso de profesionales idóneos y capacitados, y genera un aumento en la inestabilidad de permanencia y alternancia de los funcionarios de Carrera, quienes han orientado sus habilidades hacia la diplomacia y su proyecto de vida como un compromiso de servicio al país, haciendo que la provisionalidad sea la regla, no la excepción.

Para ser más específicos, entre 2011 y 2014 bajo la actual administración, se elevó a 35 el número de cargos de Tercer Secretario a proveer, y en los años 2015 y 2016 el cupo ha sido de 20. En este aspecto se ha logrado un buen avance, pero es esencial mantener el ritmo ascendente, teniendo en cuenta que la planta se ha ampliado y los cargos de carrera siguen siendo ocupados en su mayoría por funcionarios en provisionalidad, lo que no afecta la brecha que persiste entre Carrera y provisionalidad. También ha sido positivo que desde el año 2013 se conceda un ‘estipendio’ mensual a los aspirantes a Tercer Secretario que son admitidos en la Academia Diplomática, esto ha permitido que muchos profesionales de provincia puedan hacer el curso, que exige dedicación de tiempo completo, y vivir en Bogotá (Manjarrez, 2017).

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES

A lo largo de los capítulos desarrollados en esta investigación se han expuesto los elementos que confirman, en principio, la hipótesis planteada; no obstante, y luego de un análisis comparativo de los datos obtenidos, el *consilium diversificare* o plan de diversificación requerido para la construcción de una política pública exterior de Estado, no se observa con claridad en ninguna de las cinco administraciones presidenciales objeto de estudio.

A continuación, se hace una breve síntesis de los condicionantes o características relevantes para llegar a esta conclusión, así como de los elementos que permitieron establecer que la diversificación de la política exterior no la única condición para la construcción de una política de Estado. En este sentido, ésta se constituyó como una herramienta de tipo retórico hasta 2010 y, aunque llevada a la *praxis* a partir del gobierno de Juan Manuel Santos, todavía es considerada incipiente y tendrá que acompañarse de una mayor expansión de la presencia diplomática y consular colombiana, de un ejercicio jurídico y político internacional más coherente con los intereses nacionales, sin alinearse con los duros, y de la consolidación de un cuerpo diplomático de carrera con las calidades académicas e idóneas que permitan a la política exterior colombiana un mayor grado de independencia y continuidad. Se trata, entonces, de un necesario y reconocido, pero aún inexistente *consilium diversificare*.

- 1. La política exterior colombiana, entre 1991 y 2014, no fue formulada, implementada, ni evaluada como una política pública de Estado.**
- a. La política exterior es una parte de la política general de los Estados, a través de la cual se establecen los objetivos, medios y estrategias de acción exterior para explorar, iniciar, consolidar, modificar o replantear sus relaciones con otros sujetos de derecho internacional, actores internacionales, agentes transnacionales y/o fuerzas políticas, económicas y sociales que interactúan en el sistema internacional, en un espacio y tiempo determinado, con agencias asimétricas y de acuerdo a determinadas estructuras históricas. Ésta debe ser formulada desde el Estado y en nombre del mismo, no desde

los intereses de una administración política en particular, en tanto el gobierno es temporal; en contraste, el Estado está llamado a trascender en el tiempo -sin escudriñar las excepciones propias de la extinción y/o creación de nuevos Estados-. En consecuencia, la política exterior persigue la representación y defensa de los intereses de un Estado, como sujeto de derecho internacional, capaz de contraer obligaciones en el marco del derecho internacional y cuyas decisiones repercutirán directamente en todos sus componentes esenciales: cuestiones del territorio, de nacionales y connacionales y de la organización político-diplomática. Por consiguiente, se afirma que las decisiones en este ámbito deben representar al Estado, no al gobierno que administra las funciones públicas en el marco del mismo y aunque la política exterior tendrá un fuerte contenido de “tendencias ideológicas”, creando un “sistema de creencias”, no puede ser ajena a la crítica, inflexible o dogmática.

Desde el punto de vista de su estructura, la política exterior es un proceso compuesto por etapas sistemáticas y articuladas, que parten de la identificación de los intereses nacionales, los cuales, según Morgenthau (1990) están compuestos por dos elementos: tanto necesarios e inmutables, entre los que se incluyen la defensa de la integridad territorial, la preservación de la independencia política y cultural, el mantenimiento de las instituciones gubernamentales y la búsqueda del bienestar económico que le garantice al Estado su supervivencia; como variables, en el que influyen factores coyunturales de gobierno, intereses sectoriales, la opinión pública y los *mass media*, el comportamiento de la economía mundial o, incluso, aquellos desastres naturales que para los Estados insulares y débiles signifique un cambio radical en sus agendas de política exterior.

- b. Esta investigación logró demostrar que la política exterior colombiana, de 1991 a 2014, se vio afectada tanto por intereses nacionales inmutables, como por intereses coyunturales determinantes, siguiendo la afirmación de Keohane y Nye (1988), quienes coinciden en que el interés nacional está condicionado a los problemas y circunstancias que se vayan suscitando y que obliguen a la agenda de política exterior a plantearse de una u otra manera. Así, la política exterior de las administraciones Gaviria (1991-1994), Samper (1994-1998), Pastrana (1998-2002), Uribe (2002-2010) y Santos (2010-2014), estuvo influenciada por elementos políticos, vinculados a las dinámicas al

interior del gobierno nacional; por intereses dentro del partido político, élite o personaje alojado en la Casa de Nariño; así como por el contexto político, económico, social y cultural del ámbito interno y externo, en el que fuerzas estatales y no estatales, moldearon prioridades y estrategias políticas. Debido a la alta incidencia de condicionantes internas, como el conflicto armado interno -tanto causas como efectos (desigualdad social, inequitativa distribución de la riqueza, perpetuación de las élites políticas, aparición de guerrillas y autodefensas, financiación a través del narcotráfico, inseguridad, deterioro del tejido social y subdesarrollo)-, la acción exterior de Colombia resulta instrumentalizada, reactiva y desarticulada, lo que impide, en palabras de Castillo (2013), consolidar un documento único que le permita a Colombia definir cuál es su política exterior y, menos aún, establecer cuáles son sus intereses nacionales o cómo se concretan a través de una agenda internacional.

Adicionalmente, los partidos tradicionales han sido importantes en el sistema político y en la configuración de la estructura del Estado, este último guiado por las facultades extraordinarias constitucionales de la rama ejecutiva. En este sentido, la tendencia liberal o conservadora del partido líder ha sido determinante en la identificación de las situaciones que pudieron haber sido percibidas como insatisfactorias o problemáticas en materia internacional, afectando directamente la formulación de la política exterior de los primeros 12 años en estudio; no obstante, con la creación del Partido Primero Colombia y el Partido Social de Unidad Nacional (para el octenio de la administración de Álvaro Uribe Vélez) y el Partido de la U (liderado por el presidente Juan Manuel Santos), el panorama político colombiano dio un giro hacia las coaliciones interpartidistas que, nuevamente, llevaron al poder a personajes de la vida política nacional o regional, sin una verdadera renovación de élites.

- c. Por otra parte, hay que concebir a la política exterior como una política pública del Estado, a través de la cual, en concordancia con lo explicado por Roth (2003), se establecen los objetivos colectivos necesarios o deseables y los medios y acciones por parte de instituciones gubernamentales, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática en el marco de la actuación internacional del Estado, en

el entendido que lo que se realiza en la esfera externa afecta a la interna. En consecuencia, la política exterior como resultado de una serie de procesos a priori y a posteriori, es una política pública con ciertas particularidades, al conectar dos esferas con marcos de regulación diferentes. En algunos países como Colombia, dichas esferas se unen en respuesta a la teoría monista moderada del derecho internacional, con la que, a pesar de existir procedimientos de recepción especiales del derecho internacional al derecho interno, se reconocen los principios que orientan las relaciones internacionales y se garantiza la protección y desarrollo de los derechos humanos, en un sistema normativo unificado.

Al respecto, no hay evidencias contundentes de la formulación, ejecución o evaluación de la política exterior colombiana como una política pública, durante el periodo en estudio. Sólo se observaron dos iniciativas concretas durante el gobierno Santos Calderón (2010-2014), que se ajustan a las características de una política pública: por un lado, la creación del grupo interno de trabajo del “Plan Fronteras para la Prosperidad” de la Cancillería colombiana y la expedición del CONPES 3805 de 2014, cuyos objetivos fueron los de fortalecer las comunidades fronterizas de Colombia y trabajar de manera concertada con las autoridades públicas y privadas locales y las comunidades beneficiadas por los programas de desarrollo económico, social, cultural y ambiental; por otro, la implementación de la “Mesa Nacional de la Sociedad Civil del Sistema Nacional de Migraciones”, iniciativa que respondió al cumplimiento del objetivo de fortalecer la política migratoria y el servicio consular colombiano, para ampliar la atención e integración de los colombianos en el exterior y para facilitar la movilidad y seguridad de los migrantes.

En este sentido, la política exterior, en gran parte del periodo en estudio, no logró identificar efectivamente problemáticas sociales -más allá de las surgidas por el conflicto armado interno- que pudiesen haber sido solucionadas, al menos parcialmente, gracias a la acción exterior del Estado colombiano. Además, fue formulada de manera vertical y centralizada por las fuerzas políticas de la rama ejecutiva, en desconocimiento de actores estatales y no estatales cuyas necesidades y perspectivas debieron ser atendidas. En este orden de ideas, dada la relevancia de la sociedad civil en la sociedad internacional contemporánea, ésta debió ser atraída por el Estado y, al mismo tiempo, la propia sociedad

civil tuvo que acercarse cada vez más a los asuntos que, aunque eran de naturaleza internacional, hubiesen aportado un componente importante en el bienestar general y podrían haber colaborado en el proceso de creación de la denominada sociedad civil global. Como tal sociedad se ve afectada por asuntos transnacionales, debe ser vinculada a una serie de dinámicas en las que las políticas exteriores estén en constante contacto y hagan frente a aquellos retos y desafíos compartidos, que hoy por hoy, logran trascender fronteras y gobiernos nacionales (Keck, 2000).

2. La política exterior colombiana, entre 1991 y 2014, no cumplió los mandatos de su Constitución Política y no contó con un documento rector que la inspirara, la orientara ni la articulara.

- a. Tradicionalmente, la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos ha tenido gran trascendencia dentro del análisis de la política exterior colombiana. La vinculación política y comercial y la cooperación de dicho Estado hacia Colombia fue una característica compartida por todas las administraciones presidenciales en estudio, confirmando el comportamiento reiterado de la política exterior colombiana, abalanzado entre la doctrina del *Respice Polum* al *Respice Similia*. La visión ideológica del *Respice Polum* fue introducida por el gobierno de Marco Fidel Suárez (1918-1921), cuando fijó como objetivo de su administración reconstruir las relaciones con el hegemon regional luego del alejamiento producto de la pérdida de Panamá, estrategia retomada por el entonces canciller colombiano, Julio César Turbay Ayala, en 1929, para perseguir fines de asistencia económica, política y militar y considerar a dicho Estado como una “estrella polar”. Este lineamiento fue seguido por Turbay Ayala, al llegar a la presidencia entre 1978 y 1982 y, más recientemente, por los gobiernos analizados de Andrés Pastrana Arango (1998 y 2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2010).

Gobiernos como el de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) y el de Juan Manuel Santos (2010-2014), “desentroamericanizaron” su política exterior, sin descuidar las relaciones con Estados Unidos, y otros, como los liderados por los expresidentes Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), Misael Pastrana Borrero (1970-1974), Alfonso López Michelsen (1974-1978), Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), César Gaviria Trujillo (1990-1994) y

Ernesto Samper Pizano (1994-1998), se inclinaron más hacia la doctrina del *Respice Similia*, considerada por esta investigación como primer antecedente de la estrategia de la “diversificación”, cuyo propósito fue el de “mirar a los semejantes”, a los países latinoamericanos que buscaban una mayor diversificación diplomática, política, económica y un fortalecimiento de la solidaridad Sur-Sur, en distanciamiento gradual de Estados Unidos.

- b. Dicho lo anterior, fue posible observar que la tendencia de la política exterior colombiana del periodo analizado no respondió a los principios y lineamientos orientadores, contenidos en el marco constitucional y establecidos en 1991. El artículo 4 de la Constitución Política de Colombia determina su supremacía dentro del ordenamiento jurídico de dicho Estado, en seguimiento de la teoría monista moderada del derecho internacional -defendida por Verdross (1980) y discutida por la Corte Constitucional colombiana-, en la que se reconoce que los conflictos entre el derecho internacional y el derecho interno tienen solución en la unidad del sistema jurídico. Así, se garantiza la precedencia constitucional, pero se acepta la prevalencia de los principios generales del derecho y de los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, límites fronterizos y todos aquellos -como los derechos laborales- que son inherentes a la persona humana. Todo lo anterior, dentro de una figura jurídica denominada “bloque de constitucionalidad”.

La unidad, la soberanía y la conveniencia nacionales fueron los principios que soportaron constitucionalmente a la política exterior colombiana, entre 1991 y 2014, que requerían de una internacionalización de las relaciones políticas económicas, sociales y ecológicas del Estado, así como de una especial atención hacia la integración de Colombia hacia América Latina y el Caribe. De acuerdo con las variables empleadas en el estudio de corte comparativo, el balance general de la orientación de la política exterior colombiana no cumplió con los mandatos constitucionales, tuvo bajos niveles de internacionalización y un descuidó sistemáticamente las relaciones con los países de América Latina y el Caribe, con excepción a Estados como Ecuador, Venezuela y Brasil, con los que se actuó en respuesta a las necesidades propias de las relaciones fronterizas -reactivamente-, no como resultado de un plan de mejoramiento de las relaciones con la región.

- c. El documento nacional que más se adecuó a la fuente de la política exterior colombiana, fue el denominado “Plan Nacional de Desarrollo” (PND), política formulada por cada periodo presidencial que describió los programas en todas las áreas del gobierno de turno, con un componente minoritario -y en ocasiones inexistente- de relaciones internacionales del Estado. El PND fue el insumo principal del Plan Estratégico Sectorial y éste, a su vez, del Plan Estratégico Institucional, herramientas administrativas y de planeación, que organizaron y orientaron estratégicamente las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Fondo Rotatorio y la Unidad Administrativa Especial “Migración Colombia”, en un plazo de cuatro años, centrándose en sistemas de gestión como entidad, no en los lineamientos de política exterior, es decir, no se hizo cargo de la evaluación de la acción exterior del Estado en anteriores administraciones, de la identificación de los intereses nacionales inmutables y coyunturales determinantes, de los principios inspiradores, lineamientos y objetivos de la misma, ni de las acciones concretas para su materialización.

Tres normas infraconstitucionales fueron las columnas jurídicas que ordenaron el sector de relaciones internacionales de Colombia, orgánica y funcionalmente: el Decreto 1067 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”, norma que recogió la principal normatividad del sector; el Decreto 3355 de 2009, “por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones”; y, el Decreto-Ley 274 de 2000, “por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”.

Este último fue expedido gracias a las facultades extraordinarias que el Presidente de la República de Colombia está en posibilidad de solicitar al Congreso, al tenor del artículo 150, numeral 10 de la Constitución de 1991, “para expedir normas con fuerza de la ley cuando la necesidad lo exija y la conveniencia pública lo aconseje” y regula al Servicio Exterior de la República y a la Carrera Diplomática y Consular. En dicho Decreto, si bien se incorporaron los “principios rectores” que orientaron la función pública en temas de la función diplomática y consular, tan solo hizo mención de la cooperación, la solidaridad, el respeto a la dignidad humana, la soberanía nacional y los “intereses de la colectividad

nacional” como contenido material del Servicio Exterior, la Carrera Diplomática y Consular y por relación, de la política exterior colombiana. Así las cosas, no hubo claridad ni fuente normativa, unificada o articulada, respecto al plan a seguir en la actuación internacional colombiana en el periodo de estudio.

3. La política exterior colombiana, entre 1991 y 2014, tuvo coherencia vertical y temporal con los intereses nacionales y coyunturales duros, los cuales se vieron influenciados por condicionantes históricos (políticos, económicos y sociales) tanto de la esfera externa como de la interna.

- a. Los principales temas y/o lineamientos de la política exterior colombiana en estudio se ajustaron a intereses nacionales y coyunturales duros, como el bienestar económico, la defensa de la seguridad estatal y regional, la independencia política y el fortalecimiento de la capacidad negociadora del Estado. La interdependencia compleja de Keohane y Nye (1988) permitió una perspectiva distinta a la visión realista de Morgenthau (1990), cuyos elementos principales de aquella se relacionan, en parte, a las características del periodo en estudio, por lo que más que una sustitución, observamos una parcial complementación teórica.

Los canales múltiples se evidenciaron en la celebración de acuerdos interinstitucionales y memorandos de entendimiento entre entidades públicas de varios Estados, quienes adelantaron gestiones con otros actores estatales y no estatales, entre ministerios, secretarías, empresas, bancos, organizaciones no gubernamentales y multinacionales, con un importante peso en las relaciones políticas, comerciales y culturales de Colombia. Los asuntos de la “alta política” no fueron relevantes en términos realistas: aunque la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas implicaron la seguridad del Estado colombiano, fueron un problema de orden público interno que, pese a tener un alcance transnacional, no implicó la defensa externa del Estado; por lo anterior, la propia existencia de las guerrillas y su impacto, más allá del político, estuvo fuera del estudio realista en el que la interacción es exclusivamente interestatal, en tanto dichos grupos armados son considerados actores no estatales cuya agencia logró instrumentalizar a la política exterior colombiana, entre 1991 y 2014. Finalmente, los medios militares no fueron los únicos medios para garantizar la “supervivencia” del Estado colombiano, debido a que la cooperación -sobre todo ofertada

por Estado Unidos y Alemania, aunque en distintas materias- fue vital en la realización de los fines esenciales de un Estado como el colombiano, incapaz de financiar los “tentáculos” del conflicto armado interno.

- b. Por lo anterior, los temas que marcaron la agenda de la política exterior colombiana y que fueron una constante en todos los periodos presidenciales que la formularon y ejecutaron, se centraron en la lucha contra el narcotráfico, la promoción y garantía de los derechos humanos, la cooperación internacional y el comercio exterior. Su coherencia con los intereses nacionales duros siempre fue vertical y temporal (como relación entre acción y resultado, así como aporte de largo aliento proyectado a la terminación del conflicto), en tanto los problemas relacionados a las guerrillas y al narcotráfico fueron transversales a las cinco administraciones. La diferencia consistió en la forma de reconocer y concebir al conflicto, en la priorización del mismo dentro de la política exterior, así como en los medios empleados para hacerles frente.

El estudio comparativo demostró la incidencia de condicionantes históricos, tanto externos como internos (políticos, económicos y sociales), que moldearon la forma en que se formuló la política exterior colombiana, entre 1991 y 2014, y actuaron como “fuerzas profundas”, en los términos de García (1988).

Por ejemplo, el escenario internacional de principios de los noventa demandó la necesidad de la apertura comercial del gobierno Gaviria (1991-1994) -perseguida a través de una mayor integración de Colombia-; la presión internacional -más que doméstica- del “proceso 8000” y el recrudecimiento en la violación de los derechos humanos en Colombia posicionó, de manera privilegiada, el tema de promoción y garantía de los derechos humanos en la administración Samper (1994-1998), así como implicó una inminente desconcentración de la acción exterior hacia Estados Unidos; la lucha global contra el terrorismo sirvió de plataforma ideológica para la intensificación de la lucha contra las guerrillas -elevadas a grupos terroristas- y de justificación para la creación y posterior consolidación del Plan Colombia de los gobiernos Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2010), éste último posicionando tal asunto como “eje central” de la política exterior colombiana (del cual se desprendieron otros temas, todos determinados en función de la lucha contra el terrorismo); y, la necesidad de reinsertar al Estado colombiano en el

escenario internacional impulsó a la administración Santos (2010-2014) a retomar a la diplomacia como herramienta fundamental para ello, entre otros objetivos, para obtener la aprobación y el respaldo político y financiero internacional para el proyectado postconflicto. De esta manera, antes de 2010 se internacionalizó el conflicto; a partir de aquel año, se comenzó a internacionalizar a “La Paz”.

4. Los temas, lineamientos e intereses nacionales y coyunturales determinantes de la política exterior colombiana, entre 1991 y 2014, se vieron reflejados en el comportamiento jurídico internacional de este Estado y en su mayor o menor presencia diplomática y consular en el mundo.

- a. Entre 1991 y 2014, Colombia firmó alrededor de 1.145 instrumentos jurídicos internacionales (entre acuerdos marco, acuerdos derivados, modificaciones y adendas). Sobre este total, determinamos que 342 instrumentos no estaban en vigor, ante 821 acuerdos que sí, es decir, que se tuvo una “efectividad” de 72% de los tratados que fueron adoptados por Colombia. Alemania y Estados Unidos fueron los Estados con los que se tuvo una relación jurídica bilateral más activa. El primero de ellos, ocupó el primer lugar de 1991 a 2002, bajo las administraciones Gaviria, Samper y Pastrana, pero perdió importancia dentro de la agenda de la política exterior colombiana frente al ascenso de Estados Unidos, en relación con el apoyo financiero a la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo, demandado como objetivo de primer orden a partir de 2002, con la llegada de Uribe Vélez a la presidencia.

El Plan Colombia fue la fuente principal del número elevado de instrumentos celebrados con la “estrella del Norte” en una dinámica geopolítica que consolidó a Colombia como lo más cercano a “aliado” que ostentó Estados Unidos en Suramérica. Dichos acuerdos o sus enmiendas o adiciones, abordaron, en su mayoría, disposiciones sobre la prevención y el control de lavado de dinero de las actividades ilícitas, sobre seguridad y defensa, capacitación militar antinarcóticos y la creación de un escenario político e institucional propicio para el funcionamiento de los programas en la lucha contra el narcotráfico -llave de financiamiento para los grupos armados, en su momento terroristas-. En un margen reducido, en materia comercial y en protección de las víctimas del conflicto como las personas desplazadas. A su vez, el continente americano fue el más atendido por la política

exterior colombiana durante dicho periodo, con 478 acuerdos logrados de los 1.145. Este fenómeno se presentó en atención a dos razones fundamentales: en primer lugar, por el número elevado de instrumentos firmados con los Estados Unidos de América y, en segundo lugar, por el relacionamiento natural de la República de Colombia con sus países fronterizos, especialmente con Ecuador, Venezuela y, en menor proporción, con Brasil.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea fueron las organizaciones internacionales más importantes para la política exterior colombiana: de los 359 instrumentos aprobados por Colombia durante el periodo en estudio en el marco de Organizaciones Internacionales, 138 se remiten a ellas, con 54 y 84 instrumentos respectivamente, es decir, con un peso del 38% del total registrado. La mayor parte de los acuerdos logrados con la Unión Europea reforzaron la financiación a los programas, planes y proyectos necesarios para la lucha contra el narcotráfico y las consecuencias del mismo en el marco del conflicto armado interno, contrarrestando la debilidad institucional para hacerle frente, en una ponderación positiva de los asuntos sociales.

- b. Los primeros lugares registrados en el *ranking* de los 10 Estados con los que Colombia tuvo relaciones contractuales internacionales, entre 1991 y 2014, tuvieron coincidencia con el comportamiento jurídico internacional tradicional de Colombia: tanto Estados Unidos como Alemania, han sido los Estados con los que Colombia ha firmado un mayor número de instrumentos jurídicos históricamente y con los que mayor relación jurídica internacional se ha observado en dicho lapso temporal. De esta manera, con Estados Unidos existían 217 acuerdos vigentes y con Alemania 126. De los 217 con la “estrella polar” para la política exterior colombiana, 175 se dieron entre 1991 y 2014, y 37 antes de 1991, lo que indica una profundización de las relaciones bilaterales jurídicas -que soporta la alineación diplomática descrita durante esta investigación-. Se concluyó que la aparición e incremento del fenómeno del narcotráfico y la intensificación del conflicto armado interno en Colombia aumentó la necesidad de cooperación financiera que fue brindada por Estados Unidos, en el marco de intereses duros como la seguridad y la defensa, más que de objetivos sociales que fueron mucho más atendidos por Alemania. Con este último, Colombia suscribió 217 acuerdos, 78 de los cuales se llevaron a cabo entre 1991 y 2014, y 47 antes de este periodo.

Brasil, Ecuador y Venezuela, que también aparecieron en la mayoría de administraciones presidenciales entre 1991 y 2014, también registraron una densidad contractual internacional considerable. Con Brasil se registraron 87 acuerdos vigentes, 48 entre 1991 y 2014 y 34 antes de 1991; con Ecuador se encontraron vigentes 62 instrumentos, 38 formados entre 1991 y 2014 y 24 con anterioridad; y, con Venezuela observamos un número similar: 47 instrumentos vigentes, 22 entre 1991 y 2014 y 25 antes de este periodo. En contraste, y aunque China apareció en los primeros lugares con los que Colombia firmó instrumentos entre 1991 y 2014 (28 de ellos), no tuvo una dinámica equiparable antes de estos años, en los que tan sólo se evidenciaron 8 instrumentos vigentes, hecho que reafirma el descuido histórico de la política exterior colombiana con el gigante asiático y, por su puesto, con toda la región.

- c. La política exterior formulada y ejecutada en la administración Santos Calderón (2010-2014), logró insertarse en regiones del mundo con las que antes no se había tenido un acercamiento jurídico internacional. Por lo anterior, se disminuyó paulatinamente el número de instrumentos jurídicos internacionales en la relación bilateral con Estados Unidos de América dando paso a nuevos Estados como el Reino de Tailandia, la República de Azerbaiyán, Mongolia, la República Socialista de Vietnam, los Emiratos Árabes Unidos, la República de Singapur, el Estado de Qatar, el Estado de Israel y Ucrania. En este sentido, la política exterior colombiana pasó de la reactividad a la proactividad, permitiendo que el Estado se acercara a nuevos socios comerciales y diplomáticos, sin descuidar sus relaciones tradicionales con socios como los Estados Unidos de América, la Unión Europea y algunos países como Canadá. Lo anterior se evidenció en el cambio de la presencia diplomática y consular de Colombia en el mundo, del gobierno Uribe (2002-2010) al gobierno Santos (2010-2014). Entre 2002 y 2003 se desarrolló una política de “racionalización del gasto”, que llevó al cierre de 15 embajadas y siguiendo “la necesidad de reducir los costos de funcionamiento del Estado”, se cerraron 25 sedes consulares, situación contrarrestada desde 2010, año a partir del cual se abrieron antiguas y nuevas misiones diplomáticas y oficinas consulares.

Por otra parte, y aunque autores como Antolinez (2011) consideraron que, si bien existieron cambios en el manejo y la orientación de la política exterior de Colombia no se modificó la estructura de la política exterior del país, sino en la lógica de conciliación y uso del discurso. La firma de acuerdos jurídicos con nuevos Estados y en regiones tradicionalmente descuidadas por la agenda internacional colombiana demuestran que el cambio pasó del discurso a la *praxis*. Roa (2013) lo afirmó en su momento: dos años bastaron, desde el inicio del período del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, para reconocer un giro considerable en las prioridades de Colombia en materia de política exterior y, un par de días después de su posesión, para restablecer por completo las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador, situaciones de crisis originadas por el gobierno Uribe Vélez. En efecto, y aunque de la investigación se concluye que no hubo un *consilium diversificare* o plan de diversificación efectivo, no se suscribió un número mayor de instrumentos jurídicos o políticos, ni se dejó de planear a la política exterior como un instrumento para alcanzar objetivos de la política interna o se encontraron muestras de articulación con periodos presidenciales anteriores, sí se sentaron las bases para la construcción de una política exterior pública de Estado en el ámbito exterior y los pilares para la construcción de un Estado más pacífico en el interior.

En conclusión, y retomando las clasificaciones expuestas por Seara (1985), García (1988) y González (1998), las condicionantes de la política exterior que permiten determinar si ésta es de Estado o de gobierno, se encuentran íntimamente ligadas a la esfera política, externa e interna, y pueden ser de tipo geográfico, económico, poblacional o histórico. Bajo esta lógica, las variables de espacio y tiempo, en consecuencia, serán independientes y tendrán un impacto directo en las condicionantes determinantes. A su vez, la transformación de las condicionantes determinantes, impulsará la modificación de las agendas de política exterior de los Estados, bien sea por satisfacción de ciertos intereses nacionales o por inminente necesidad. En este orden de ideas y, a modo de ejemplo, las condicionantes de la política exterior en Estados desarrollados serán distintas a las de los Estados en vías de desarrollo y, aunque se analicen las condicionantes existentes en un sólo Estado, catalogado como en vías de desarrollo, a lo largo del tiempo, éstas se verán afectadas por los momentos históricos o los fenómenos políticos presentados en el mismo.

Del caso y tiempo en estudio, se concluye que los condicionantes históricos (más internos que externos), en el plano político, económico y social, hicieron de la política exterior de Colombia una política de gobierno, tanto en su planeación, como en su ejecución y evaluación, y siempre fue concebida en medio de un escenario de conflicto interno armado transversal y crónico. De ahí, la instrumentalización de la acción internacional de dicho Estado, en respuesta a las necesidades derivadas del impacto de las guerrillas, el narcotráfico, la violación de derechos humanos, la debilidad institucional, la inequidad y el deterioro en el tejido social, asuntos que ocuparon un lugar privilegiado y, en algunos periodos exclusivo, de la agenda geográfica y temática de la política exterior, aunque con variaciones en la forma de reconocer y concebir al conflicto, en la priorización del mismo dentro de la política exterior, así como en los medios empleados para hacerle frente y perseguir determinados objetivos con otros sujetos de derecho internacional, actores estatales y no estatales y otras fuerzas profundas que moldean el sistema internacional.

La diversificación surgirá, entonces, como una necesidad del Estado colombiano de ganar autonomía y disminuir la dependencia ante y con socios políticos y comerciales tradicionales, como Estados Unidos, así como del reconocimiento e inclusión de otros asuntos y actores prioritarios en las diferentes etapas de la política exterior, entre los que se destaca a la sociedad civil, y su bienestar, y a la academia, y su visión científica, objetiva y analítica. Las imágenes colectivas de estas fuerzas sociales deberán generar un cambio en la “ejecutivización” de la formulación e implementación de la política exterior de Colombia. Así, el *consilium diversificare* o plan de diversificación tanto de agenda, como de actores, permitirá un retorno al Estado -como un conjunto de componentes esenciales-, obligará a repensar cuáles socios pueden afectar al Estado y cuáles asuntos tienen una relevancia similar o igual a los relacionados con intereses duros tradicionales y a estructurar un andamiaje ideológico, orgánico y funcional, en el que el régimen de Carrera Diplomática y Consular tendrá las cualidades necesarias para su evaluación, articulación e implementación continua entre una y otra administración presidencial.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

1. Fuentes secundarias

Academia Diplomática de San Carlos (1998). Breve historia de la Carrera Diplomática y Consular. *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores*, 1.

Abbot, P. (2004). *Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality?* En: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/abbott.pdf> (Consultada el 19 de septiembre de 2011).

Ahcar, S., Galofre O. y González R. (2013). Procesos de integración regional en América latina: un enfoque político. *Revista de Economía del Caribe*, (1), enero-junio, 77-99.

Amorim, C. (2007). *La diplomacia multilateral de Brasil*. Brasilia: Instituto de Investigación de Relaciones Internacionales.

Antolinez, J. (2011). La política exterior de Santos: un manual para hacer nuevos amigos. *Revista Ciudad Paz-ando*, 4, (2), 62-72.

Ardila, M. (2003). Colombia y sus vecinos, escenarios de relacionamiento. Proyecto “La inserción de Colombia en un Sistema internacional cambiante”. *PolicyPapers* (1), 1-8.

Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En: Cardona, D. (ed). *Colombia: Una política exterior en transición*. Bogotá D.C.: Fescol, 91-124.

Arellana, C., Ocazones, F. (dir.) (2009). *Análisis de la cooperación de Naciones Unidas al gobierno de Colombia en el ámbito de la lucha internacional contra el problema de las drogas ilícitas*. Bogotá: Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (2013). *Actualidad del Comercio Exterior Colombiano, Balanza Comercial 1980-2013* [en línea]. Bogotá: ANDI. Disponible en: <http://www.andi.com.co/es/GAI/GuiInv/ActExt/ActComExt/Paginas/BalCom.aspx> [Consultada el 29 de abril de 2016].

Astorga, L. (2006). *México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo. En: Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: Ediciones Universidad de los Andes, 139-162.

Ayerbe, L. (2010). Ejes estratégicos de la política exterior para América Latina y el Caribe en los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama. *Clío América*, enero-junio, (7), 9-35.

Aziz, A. (2005). *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México: Ediciones Miguel Ángel Porrúa.

Badie, B., y Devin, G. (dirs.) (2007). *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*. Paris: Éditions La Decouverte.

Banco de la República (2010). El comercio Colombo-Venezolano: características y evolución creciente. *Revista Cuadernos de Economía*, (602).

Barbé, E. (2010). Multilateralismo: adaptación a un mundo con Potencias Emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional*, julio-diciembre, 21-50.

Barrero, F. (2012). El papel de los partidos políticos en la política exterior colombiana. Colombia: ¿Una Potencia En Desarrollo? Escenarios Y Desafíos Para Su Política Exterior. En: *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?: escenarios y desafíos para su política exterior*. Stefan, J. (comp) Bogotá: Editorial Javegraf.

Bell, G. et. al. (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia*. Bogotá: FEDESAROLLO, BID, CAF, MRE.

Bermúdez, C. (2010). La doctrina *réspicepolum* ("Mirar hacia el norte") en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Revista Memorias* (12). Barranquilla: Universidad del Norte, 214-215.

Bermúdez, C. (2012). Colombia en los recientes esfuerzos de integración regional latinoamericana. *Revista Perspectivas Internacional*, 8 (2), 62-89.

Bodino, J. (1997). *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.

Borja, R. (sf). *Iniciativa para las Américas* [en línea]. Disponible en: <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=i&idind=807&termino> [Consultada el 14 de abril de 2015].

Brown, A. (2013). *Hispanics of Colombian Origin in the United States, 2011*. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2013/06/19/hispanics-of-colombian-origin-in-the-united-states-2011/> [Consultada el 30 de mayo de 2017].

Buitrago, R. (2006). La política exterior de Colombia en el siglo XX. Un breve repaso histórico a nuestra política internacional. *Revista Suma Administrativa*, febrero, 1, (1). Bogotá: Editorial Fundación Universitaria Konrad Lorenz, 111-131.

Burdeau, G. (1950). *Traité de SciencePolitique*, t.II. París: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.

Buzan, B., y Waeever, O. (2003). *Regions and Powers*. Cambridge: University Press.

Caballero, C. (2002). La Guerra y su Financiación: ¿Oportunidad para Reconstruir a Colombia? En: *Borrador 234, La estrategia de seguridad democrática y la economía colombiana: Un Ensayo sobre la macroeconomía de la Seguridad*. Bogotá: Banco de la República de Colombia.

Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad internacional*. Madrid: CEURA.

Calduch, R. (1998). *Métodos y técnicas de investigación internacional*. Madrid: texto en fichero .pdf. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/sdreint/publiweb.htm> [Consultada el 4 de octubre de 2016].

Calvani, S. (2006). ¿Debería Colombia reducir aún más sus cultivos ilícitos o, al contrario, debería reducir el número de productores de cocaína, esclavos de los grupos de cocaína, esclavos de los grupos de cocaína, esclavos de los grupos armados? En: *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Camacho, A. Bogotá: Ediciones Universidad de los Andes, 3-12.

Caamaño, Luis (2014). La eficacia del multilateralismo en las relaciones internacionales. *Documento Opinión*, (87). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Cancelado, H. (2007). Las Redes de Poder en el Sistema internacional. Análisis desde el caso colombiano. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, (1), julio-diciembre. Bogotá: Ediciones Universidad Militar Nueva Granada, 9-27.

Cárdenas, J. (1993). *La industria del café en Colombia. Federación Nacional de Cafeteros* [en línea]. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros. Disponible en: <https://www.federaciondecafeteros.org/static/files/Cardenas%20%20Industria%20del%20cafe%20en%20Colombia.pdf> [Consultada el 13 de abril de 2016].

Cardona, D. y Tokatlián, J. (1991). Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. *Revista Colombia Internacional* (14). Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, 147-162.

Cardona, D. (1990). *Algunas características de la Política Exterior Colombiana: Notas para la Discusión*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Cardona, D. (1992). Primer bienio de la administración Gaviria: algunas reflexiones sobre su política exterior. *Revista Colombia Internacional* (19), julio-septiembre, 3-10

Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar. *Revista Colombia Internacional*, (53), septiembre-diciembre. Bogotá: Universidad de los Andes, 53-74.

Carrizosa, J. (2003). *Colombia: de lo imaginario a lo complejo*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Carvajal, L. y Amaya, R. (2005). *La política exterior de la administración Uribe (2002-2004): Alineación y securitización*. Bogotá: Ediciones Universidad Externado de Colombia.

Carvajal, L. (2005). Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. *Revista Oasis*, (11). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 103-134.

Carvajal, L. (2005). Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. *Revista Oasis*, (11). Bogotá D.C.: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia, 135-150.

Carvajal, L. (2006). La política exterior del gobierno Uribe: entre el mundo y la parroquia. *Revista Oasis*, (12). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 135-149.

Carvajal, L. (2010). Paz y política exterior: Entre la intervención y la cooperación. *Revista Oasis*, (5), Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 290-337.

Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y los Estados Unidos: ¿Disuasión por soberanía? En: Cardona, D. (ed). *Colombia: Una política exterior en transición*. Bogotá D.C.: Fescol, 273-309.

Casa Blanca (2001). *Hoja informativa de la Casa Blanca sobre la Iniciativa Regional Andina, 21 de abril de 2001* [en línea]. Disponible en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2005/01/20050112151912lfjnoeled0.9728052.html#axzz49i5mMPpo> [Consultada el 25 de mayo de 2016].

Castaño, R. (2002). Colombia y el modelo neoliberal. *Revista del Centro Regional de Investigación Humanística, Económica y Social*, 5, (10), julio-diciembre. Trujillo: Universidad de los Andes, 59-77

Castillo, E. (2013). La toma de decisiones de la política exterior de Colombia. *Revista Global Iure* (1). Tunja: Fundación Universitaria Juan de Castellanos, 171-183.

Cavelier, G. (1997). *Política internacional colombiana*. Tomo IV. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.: D'VINNI Editorial Ltda.

Centro de Memoria, Paz y Reconciliación de Colombia (2014). *El Caguán* [en línea]. Disponible en: http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/El_Caguan.pdf [Consultada el 03 de mayo de 2016].

Centro de Memoria, Paz y Reconciliación de Colombia (1997). *El Acuerdo de Puerta de Cielo de 1997* [en línea]. Disponible en: <http://centromemoria.gov.co/el-acuerdo-de-puerta-del-cielo-en-1997/> [Consultada el 03 de mayo de 2016].

Centro Internacional de Documentación de Barcelona -CIDOB- (sf). *César Gaviria Trujillo* [en línea]. Disponible en: [http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/cesar_gaviria_trujillo/\(language\)/esl-ES](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/cesar_gaviria_trujillo/(language)/esl-ES) [Consultada el 13 de abril de 2016].

Chace, J. (2003). *Books of the Times; The Complex Metamorphosis Of American Foreign Policy* [en línea]. Disponible en: <https://www.nytimes.com>

Chang, H. (2002). *Patada a la escalera: La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*. AnthemPress.

Chernick, M. (1996). Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de Paz en Colombia (1982 1996). *Revista Colombia Internacional*, (36), octubre-diciembre, 4-8.

Cicerón, M. A. (2014). *La república*. Traducción, introducción y notas de F. Miguel del Rincón Sánchez. Madrid: Alianza editorial.

Comunidad Andina de Naciones (sf). *Reseña Histórica* [en línea]. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica> [Consultada el 16 de abril de 2016].

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES- (2004). *Boletín informativo*, 50.

Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, (10), 2.

Coy, F. (2005). Intervención en conflictos externos: El Caso Colombiano 1994-2003. *Revista de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia*, (11), 97.

Currie, L. (1982). Los objetivos del desarrollo. *Revista World Development*, 6, (1).

Currie, L. (1985). La asesoría del FMI en los años 60. Lecciones de la experiencia. *Revista Economía Colombiana* (167-168), 34-39.

Dallanegra, L. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Revista Latinoamérica* (54), 37-73.

Del Arenal, C. (2008). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 1, 181-268.

Del Campo, E. (2012). Las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno: ¿una relación renovada? *Documento Opinión* (90). Instituto Español de Estudios Estratégicos, noviembre. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE090-2012_CumbresIberoamericanas_EstherdelCampo.pdf [Consultada el 15 de abril de 2016].

Democratic Platform (1992). A new covenant with the american people. *Wireless File* (136), julio, 23-24.

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2000). *United States support for Colombia*. Disponible en: http://www.state.gov/www/regions/wha/colombia/fs_000328_plancolombia.html [Consultada el 17 de mayo de 2016].

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2002). *Patterns of Global Terrorism 2002*. Disponible en: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2002/pdf/index.htm> [Consultada el 24 de febrero de 2017].

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2001). *Comprehensive List of Terrorists and Groups Identified Under Executive Order 13224* [en línea]. Disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2001/6531.htm> [Consultada el 16 de junio de 2016].

Dubnick, M. J., y Bardes, B. A. (1983). *Thinking about public policy: A problem-solving approach*. New York: John Wiley&Sons Inc.

Duncan, J. y Switky (2008). *World Politics in the 21st Century: Student Choice Edition*. Boston: Cengage Learning.

Echandía, C. (2000). El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos. *Revista Colombia Internacional* (49-50), mayo-diciembre. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes, 117-134.

Echandía, C. (2002). La violencia en el conflicto armado durante los años 90. *Revista Opera*, (1), 229-246.

Echandía, C. (2012). La experiencia del Caguán. Punto de partida del debilitamiento de las FARC. *Revista Zero* (28). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 54-61.

Echandía, C. y Salas, L. (2008). *Dinámica Espacial de las Muertes Violentas en Colombia 1990-2005*. Vicepresidencia de la República de Colombia y Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Echeverry, J. (2001). El conflicto colombiano en el marco internacional. En: Martínez, A. (ed). *Economía, crimen y conflicto*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

Elder, C. y Cobb, R. (2003). Formación de la Agenda: El caso de la política de los ancianos. (Senzek, A. Trad.). En: Aguilar, L.F. (ed). *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 77-104.

Estievenart, G. (2007). La estrategia antidrogas de la Unión Europea y América Latina. En: Camacho, A. (ed). *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Barcelona: OBREAL.

Fernández, W. (2011). *El Significado Actual de la Agenda Internacional de los Estados*. X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: Universidad de la República de Uruguay.

Fisas, V. (2012). *Anuario de Procesos de Paz 2012*. Barcelona: Icaria editorial.

Foreign Affairs (2008). *Repensar el interés nacional* [en línea]. Disponible en: http://fal.itam.mx/descargas/fal_octubre_2008/20_Condoleezza_Rice.pdf [Consultado en septiembre de 2011].

Forero, F. (2015). Diversificación y autonomía en la política exterior latinoamericana. *Revista Desafíos*, 27 (II), 291-322.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (2006). Coherencia. Foro Ayuda Oficial al Desarrollo [en línea]. Disponible en: http://fride.org/uploads/Coherencia_Documento.base_ES.pdf [Consultado el 21 de junio de 2017].

Gálvez, A. (2007). La política exterior colombiana, una historia trágica. En: Gálvez, A. (Ed.). *Derecho y política internacional*. Barranquilla: Ediciones Uninorte.

GAO. Oficina de Contabilidad del Gobierno de los Estados Unidos de América (2008). *Plan Colombia, Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*. Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf> (Consultado el 5 de octubre de 2011).

García, A. (2002) Política exterior del último cuatrienio: Paz y conflicto en el centro de la agenda Colombia. *Revista Opera*, (2), 191-218.

García, F. (1988). Las directrices de la política exterior de Italia (1878-1896). *Cuadernos de Historia Contemporánea*, (10). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

García, G. (1967). *Cien años de soledad*. Buenos Aires: Editorial Suramericana.

Gilhodes, P. (2002). La política exterior de Colombia. En: Blanquer, J. y Gros, C. (comp.). *Las dos Colombias*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Gómez, J. (2007). La cooperación internacional en Colombia: el papel de la Unión Europea en el contexto del conflicto armado. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (22), septiembre-diciembre. Medellín: Fundación Universitaria Católica del Norte, 1-16.

Gómez, L. (2013). Las afinidades electivas: la alternativa alemana para la diversificación de la política exterior. *Maison Universitaire Franco-Mexicaine (MUFM)*.

González, E. (2010). Situación del régimen de Carrera Administrativa en Colombia. *Revista Prolegómenos*, (XIII), 25, 147-163.

González, M. del C. (1998). *Orientación general de la política exterior española entre 1898 y 1907: los compromisos internacionales*. Tesis doctoral de la Facultad de Geografía e Historia. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

González, R. (1999). El Pacto Andino (1969-1999): un balance a tres décadas de su fundación. *Investigación y Desarrollo*, (10), 124-139.

González, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX: Primera aproximación. *Revista Investigación y Desarrollo*, 12, (2) diciembre. Barranquilla: Universidad del Norte, 258-285.

González, R. et. al. (2015). Estados Unidos en la política exterior colombiana: ¿aliado incondicional? *Revista Económicas*, (36), 43-56.

Granados, O. (2002). *Institucionalidad y competitividad de la política exterior colombiana. En: Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Colombia: Fundación Konrad Adenauer.

Guerrero, S. (2004). *Derecho internacional público*. México: Plaza y Valdes.

Guhl, E. (1997). *Conflictos territoriales en el espacio marítimo del Caribe: trasfondo de intereses, características y principios de solución*. Bogotá: Impreandes, Fondo FEN.

Harlan, C. (2016). Realismo mágico [en línea]. Disponible en: <http://literatura.about.com/od/Cienanosdesoledad/a/Realismo-Magico.htm> [Consultada el 09 de marzo de 2017].

Herrera, B. (2014). *Los desafíos de la seguridad regional y las perspectivas de cooperación birregional. Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*. Santiago de Cali: Konrad Adenauer Stiftung.

Jerez, L. (2015). *Cátedra de “Estructura Organizacional, Gestión Administrativa e Identidad Institucional” del Curso de Capacitación Diplomática y Consular 2015*. Bogotá: Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo del Ministerio de Relaciones Exterior de Colombia.

Kaldor, M. (2001). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.

Keck, M. E. (2000). *Activistas sin Frontera: Redes de defensa en Política Internacional*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Kennedy, P. (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Nueva York: Random House.

Keohane, R. O. y Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*. 1ª edición en español. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace.

Kissinger, H. A. (1976). *Política exterior americana*. Barcelona: Plaza y Janés.

Kuznets, S. (1946). *National Product Since 1869 (assisted by L. Epstein and E. Zenks)*. New York: National Bureau of Economic Research.

Lahera, E. (2008). *Introducción a las Políticas Públicas*. 2ª Edición. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Lamy, P. (2009). *México y la UE: ¿Esposos, amantes o sólo mejores amigos?* México D.F., 29 de abril de 2002 (conferencia).

Laurent, M. (1997). La cooperación externa de la unión europea en materia de lucha contra la droga. *Revista Colombia Internacional*, (37), enero-marzo, 17-29.

Lechini, G. y Giaccaglia, C. (2010). El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global? *Revista Problemas del Desarrollo*, 163 (41).

Liberman, T. y González, A. (2008). La reconfiguración de la hegemonía de Estados Unidos en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de los tanques pensantes. *Revista Council of Foreign Relations. Anuario de Integración*, (8), 25-37.

Lizano, A. (2008). *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre seguridad* [en línea]. Disponible en: http://www.flacso.org/uploads/media/seguridad_bush.pdf [Consultada el 10 de septiembre de 2011].

Lizarazo, N. (1999). Política Exterior Colombiana 1962-1966: Anticomunismo, Multilateralismo e Integración Fronteriza. *Revista Colombia Internacional*, abril-junio. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, 10-20.

Lobel, J. et al. (1999). Bypassing the Security Council: Ambiguous authorizations to use force, cease-fires and the Iraqi inspection regime. *Revista American Journal of International Law*, 93, (1), 124-154.

Londoño, J. (2011). Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar. En: Cardona, D. (Editor). *Colombia: Una política exterior en transición*. Bogotá D.C.: Fescol, 235-272.

Maihold, G. (2003). La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina. *Revista Iberoamericana*, III, (9), 189-193.

Mancebo, M. (2002). La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’. En: María E., Narbono, P. y Ramos, C. (comps.). *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*. Montevideo: EBO-ICP, 139-162.

- Mandelbaum, M. (1998). Is Major War Obsolete? *Revista Survival*, 40, (4), 20-38.
- Manjarrez, M. (2017). La importancia de los Embajadores de Carrera [en línea]. *Ese extraño oficio llamado Diplomacia*, 27 de mayo. Disponible en: <http://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/la-importancia-los-embajadores-carrera> [Consultada el 31 de mayo de 2017].
- Mansfield, E. y Milner H. (1999). The New Wave of Regionalism. *IO*, 53, (3), 589-627.
- Martínez, A. (2001). Análisis Económico de la Violencia en Colombia. *Revista Cuadernos Económicos*, 20, (34). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez, N. (sf). Santos, Samper y la política exterior de Colombia en la región. *OPRIC*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://opric-unal.org/index.php/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/1450-santos-samper-y-la-politica-exterior-de-colombia-en-la-region.html> [Consultada el 02 de marzo de 2017].
- Medina, C. (2012). *Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Meier, J. (2007). Why are the Displaced People Victims? *Hechos Del Callejón*. PNUD Colombia, 33.
- Meisel, A. et. al. (2013). *Geografía económica de la Amazonía colombiana. Documentos de trabajo sobre Economía Regional del Banco de la República de Colombia*. Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Mejía, D. (2000). El secuestro en Colombia: una aproximación económica en un marco de teoría de juegos. En: Martinez, A. (ed). *Economía, crimen y conflicto*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, 149-170.
- Melo, J. (1999). *Narcotráfico y democracia. Ensayo Banco de la República*. Bogotá: La blaa.

Mesa, M. (2006). Multilateralismo y poder: tendencias en el Sistema internacional. *Revista Anuario CIP. Poder y democracia*. Barcelona: Icaria Editorial.

Mesa, R., Gallón, S., y Gómez, K. (2001). Entorno y evolución de las exportaciones colombianas en la década de los noventa. *Revista Lecturas de Economía*, (55), julio-diciembre, Universidad de Antioquia, 163-180.

Mesa, R. (2001). Entorno y evolución de las exportaciones colombianas en la década de los noventa. *Revista Lecturas de Economía* (55), julio-diciembre, 163-180.

Miyamoto, S. (2008). Amazonia politica e defesa em Durbens Martins Nascimento. (Org.). *Relacoes internacionais e defesa na Amazonia*. 1 ed. Belem – Para, NAEA/UFPa, p. 65-97.

Monteiro Lício Caetano do Rego (2010), Transições de governo na Colômbia e no Brasil: tendências e hipóteses sobre política externa e segurança regional na América do Sul en *Revista Eletrônica Boletim do Tempo Presente (UFRJ)*, 5, 31.

Moneta, C. J. (2012). El pacífico latinoamericano y el Asia-Pacífico. Dinámicas sistémicas y nuevas alianzas estratégicas (2010/2020-2030). En: M. Ardila (ed.). *El pacífico latinoamericano y su inserción internacional*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 29-75.

Montero, L. (2011) Política exterior de seguridad estadounidense en la post Guerra Fría y el mundo post 11 de septiembre [en línea]. Disponible en: <http://www.umng.edu.co/docs/revrelinter/Vol1No2/AMontero.pdf> [Consultado el 8 de octubre de 2011].

Montúfar, C. (2001). El Ecuador y el Plan Colombia. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (1). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 1-9.

Moreno, L. I. (2009). Una Agenda Ciudadana para la Legislatura Mendocina. En: *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder*. Ciudad de Santa Fe: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe.

Morgenthau, H. (1990). *Escritos sobre política internacional*. Madrid: Editorial Tecnos.

Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS) de la Universidad Externado de Colombia (2008). *La inserción internacional de Colombia: Hacia la construcción de una Política Exterior para el Siglo XXI*. Bogotá: Proyecto Pienza Colombia de la Presidencia del Senado de la República de Colombia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- (2016). *Países Miembros* [en línea]. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/paisesmiembros.htm> [Consultada el 25 de mayo de 2016].

Pabón, M. (1993). Colombia y su revolución pacífica: la nueva Constitución del 5 de julio de 1991. Inicio de un marco institucional dentro de un contexto político pluralista. *Revista de Estudios Políticos*, (79), enero-marzo, 161-208.

Pape, R. A. (2005). Soft Balancing against the United States. *International Security*, (30), 7-45.

Pardo, R. y Tokatlián, J. (1988). Política Exterior Colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía? Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes.

Pardo, D. et. al. (1995). El procedimiento de la Certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Revista Colombia Internacional*, (29), enero-marzo. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes, 3-6.

Pardo, R. y Carvajal, L. (2003). Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz. En: Londoño, P. y Carvajal, L. (comp.) *Violencia, paz y política exterior en Colombia*. Bogotá D.C.: Colección Pretextos N.25 de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, 191.

Pardo, R. y Tokatlián, J. (2010). Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. En: Calderón, M. y Restrepo, I. (ed). *Colombia 1910-2010*. Bogotá: Editorial Taurus.

Pardo, R. (1990). La Política Exterior del Presidente César Gaviria Trujillo. Apartes de la ponencia oral presentada en el seminario "*Macro tendencias Internacionales*" del Programa Presidentes de Empresa, Universidad de los Andes, septiembre 26 de 1990.

Pardo, R. (1993). Colombia y Venezuela. Integración: la nueva dimensión de las relaciones. *Revista Colombia Internacional*, (24), octubre-diciembre, 3-10.

Pastrana, E. (2011). La política exterior colombiana del gobierno de Juan Manuel Santos hacía Sudamérica. En: *IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos* (textos académicos). Brasilia: FUNAG, 67-82.

Pastrana, E. y Vera, D. (2012). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En: Jost, S. (ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 57-80.

Pastrana, E. y Vera D. (2015). Análisis de política exterior en el marco de procesos de regionalización: interrogantes que plantea la creación de la Alianza del Pacífico. En: Pastrana, E. y Gehring, H. (ed.). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, Pontificia Universidad Javeriana, 26-74.

Pastrana, E. y Vera, D. (2015). La política exterior colombiana y el proceso de paz. *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 15, (3).

Pereira, J. C. (1983). *Introducción al estudio de la Política Exterior de España. Siglos XIX y XX*. Madrid: Editorial Akal.

Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.

Prats, J. (1997). *Administración pública y desarrollo en América Latina: Un enfoque neoinstitucionalista*. II Congreso Interamericano del CLAD. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, CLAD.

Primo C., Nogues, J. y Rajapatirana S. (1995). Latin America and the Caribbean in the World Economy: Progress, and Risks of Reversa. *Coyuntura Económica*, septiembre.

Procolombia (2012). *Colombia está llena de hechos únicos que hoy nos permiten decirle al mundo que somos la respuesta* [en línea]. Disponible en: <http://www.colombia.co/esta-es-colombia/hechos/asi-es-colombia-1/> [Consultada el 8 de junio de 2017].

Ramírez, S. y Restrepo L. (1997). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*. Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional.

Ramírez, S. (2002). El grupo de los tres: quince años de vida y pocos resultados (1989-2003). *Revista Colombia Internacional*, (54), enero-abril. Bogotá: Universidad de los Andes.

Ramírez, S. (2004). Colombia y sus vecinos. *Revista Nueva Sociedad*, (192), julio-agosto, 144-156.

Ramírez, S. (2006). El gobierno Uribe y los países vecinos. *Revista Análisis Político*, (57), mayo-agosto. Bogotá D.C.: IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, 65-84.

Ramírez, S. (2007). Colombia y el Perú en la Comunidad Andina: agenda de trabajo compartida. *Revista Policy Paper*, (29). Bogotá: FESCOL, 1-12.

Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Revista Nueva Sociedad*, (231), enero-febrero, 79-95.

Ramírez, S. et. al. (1997). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.

Reina, M. (1994). El Acuerdo del Grupo de los 3. *Revista Colombia Internacional*, (28), octubre-diciembre. Bogotá: Universidad de los Andes.

Reynolds, P.A. (1983) *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.

Roa, P. (2013). Respice Omnia. Hacia una exploración de nuevas latitudes en la política exterior de Colombia. *Revisa Orbis*, 18, (18), marzo. Bogotá: Asociación Diplomática y Consular de Colombia, 96.

Robles, F. (1996). Identidad e imagen nacional: variables internas de la política exterior. *Revista Colombia Internacional* (33), enero-marzo, 3-11.

Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político* (57). Bogotá: IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, mayo-agosto, 85-105.

Rojas, D. (2006). Los Estados Unidos y la guerra en Colombia. En: Gutiérrez, F.; Wills, M. y Sánchez, G. *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Rosenau, J. N. (1966). Pre-theories and theories of foreign policy. En: R. B. Farrell (ed.). *Approaches to comparative and international politics*. Illinois: Northwestern University Press.

Roth, A. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: ediciones Aurora.

Rousseau, Jean J. (1981). *El Contrato Social*. Madrid: Editorial Aguilar.

Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *Revista International Organization*, 46, (3), verano, 561-598.

Salazar, C. (1995). Las políticas públicas. *Colecciones jurídicas*, (19), 293-316.

Salinas de Gortari, C. (2000). *México: un paso difícil a la modernidad*. Barcelona: Plaza y Janés,

Samper, E. (1998). Escritos. *Política Internacional, 1994-1998*. Bogotá: Renacimiento S.A.

Sanahuja, J. A. (2004). *La importancia de Colombia en el marco de las relaciones políticas y de cooperación entre la Europa de los 25 y América Latina y el Caribe*. Conferencia pronunciada en el seminario-taller "Balance y Perspectivas de las Relaciones Políticas y de Cooperación entre la UE y Colombia", Lleida, 15 de julio de 2004.

Sanahuja, J. A. (2007). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar?: la naturaleza y distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, (1), 297-384.

Santos, E. (1994). *Samper y la guerrilla* [en línea]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-184428> [Consultada el 06 de mayo de 2016].

Seara, M. (1985). Política Exterior de México. Harper & Row Latinoamericana, 22-41.

Shifter, M. (2000). Los Estados Unidos y Colombia: una sociedad ambigua. *Revista Relaciones Internacionales*, 9, (18), 99-108.

Stiglitz, J. (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. *Revista Desarrollo Económico*, 38, (151), octubre-diciembre, 691-722.

Tickner, A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. La “Crisis” Colombiana: Causas y Repercusiones Externas e Internas. *Revista Colombia Internacional*, (49-50), mayo-diciembre. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes, 39-61.

Tickner, A. (2011). *¿Qué Diplomacia necesita Colombia?* Bogotá: Ediciones Uniandes.

Tickner, A. (2014). ¿Qué es la Tercera Vía? En: Giddens, A. *La Tercera Vía*. Disponible en: <http://www.elspectador.com/opinion/tercera-via-columna-501759> [Consultada el 07 de septiembre de 2016].

Tickner, A. et al. (2006). *Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Tirado, Á. (1996). *Cambios en la política exterior colombiana en los últimos diez años. Colombia en la OEA*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Banco de la República de Colombia. Bogotá: El Ancora Editores.

Tokatlián, J. y Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? *Revista Estudios Internacionales*, 23, (91), 339-382

Tokatlián, J. (1994). *Colombia y los No Alineados* [en línea]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-163653> [Consultada el 18 de abril de 2016].

Tokatlián, J. (1999). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. *Revista Desarrollo Económico*, 39, (155), octubre-diciembre, 339-360.

Tokatlián, J. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Revista Colombia Internacional*, (48), enero-abril, 35-43.

Tokatlián, J. (2012). *Política Exterior: un reordenamiento de América Latina, Análisis Latinoamericano*. Bogotá D.C.: Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Trujillo, L. (2010). *La política exterior en el gobierno de Juan Manuel Santos*. Bogotá D.C.: Observatorio de estrategia y política exterior en América Latina.

Universidad de Georgetown (2005). *Base de Datos para las Américas. Elecciones Presidenciales de Colombia 1998, segunda vuelta* [en línea]. Disponible en: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres98_2.html [Consultada el 24 de mayo de 2016].

Universidad de Georgetown (2005.a). *Base de Datos para las Américas. Elecciones presidenciales de 2002* [en línea]. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres02.html> [Consultada el 24 de febrero de 2017].

Universidad de Georgetown (2009). *Base de Datos para las Américas. Cronología de Presidentes de la República del Ecuador* [en línea]. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Executive/Ecuador/pres.html> [Consultada el 24 de febrero de 2017].

Universidad de Georgetown (2010). *Base de Datos para las Américas. Elección Presidencial 2010, primera vuelta* [en línea]. Disponible en: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres10_1.html [Consultada el 5 de septiembre de 2016].

Universidad de Georgetown (2010.a). *Base de Datos para las Américas. Elección Presidencial 2010, segunda vuelta* [en línea]. Disponible en: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres10_2.html [Consultada el 5 de septiembre de 2016].

Urbaneja, L. (1998). La política exterior norteamericana hacia América Latina desde Reagan hasta Clinton. *Revista Anuario de Filosofía, Psicología y Sociología*, (1), 197-210.

Varela, E. (2005). Dimensiones actuales de lo público. A propósito de las interrelaciones entre Estado, management y sociedad. *Revista Pensamiento y gestión*, (18), Barranquilla: Universidad del Norte, 37-68.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*. Bogotá: Almudena.

Verdross, A. (1980). *Derecho internacional público*. (6 Ed). Madrid: Aguilar.

Vergara, R. (2011). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? *Revista Equidad Desarrollo*, N.º 17, enero-junio, 149-175.

Youngers, C. (2006). Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En: *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Camacho, A. (comp). Bogotá: Ediciones Universidad de los Andes, 107-137.

2. Documentos

Bush, G. H. W. (1991). Discurso del presidente de los Estados Unidos de América ante el Congreso, del 6 de marzo de 1991. *Revista Argentina de Estudios Estratégicos* (13). Buenos Aires, julio-diciembre.

Comisión Europea (1999). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI*. COM/99/0105. Código: 11.40.50.00

Cumbre de la Unión Europea-América Latina y el Caribe (1999). *Declaración de Río. Primera Cumbre, Bruselas*. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneurope/idel/d12/docs/cumbrederio/declaracionfinales.htm> [Consultada el 25 de mayo de 2016].

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (1991). *Memorias al Congreso de la República de Colombia, 1990-1991*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2003). *Memorias al Congreso de la República de Colombia, 2002-2003*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2006). *Memorias al Congreso de la República de Colombia, 2005-2006*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2007). *Memorias al Congreso de la República de Colombia, 2006-2007*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2008). *Memorias al Congreso de la República de Colombia, 2007-2008*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2009). *Memorias al Congreso de la República de Colombia, 2008-2009*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2010). *Memorias al Congreso de la República de Colombia, 2009-2010*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2011). *Memorias al Congreso de la República de Colombia, 2010-2011*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia -MRE- (2015). Plan Estratégico Sectorial (PES), 2015-2018 [en línea]. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planestrategicosectorial2015-2018oct72015.pdf> [Consultada el 15 de marzo de 2016].

Pastrana, A. (1998). *Discurso de posesión presidencial, del 07 de agosto de 1998*. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/tools/bcp?page=1619> [Consultada el 23 de mayo de 2016].

Pastrana A. (2001). *Colombia y la Diplomacia por la Paz*. Discurso del Presidente de Colombia en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales, París, 22 de enero.

República de Colombia. Ley 152 de 1994. Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1994-1998, “Salto Social”, Ernesto Samper Pizano. Congreso de la República.

República de Colombia. Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2015-2018, “Todos por un nuevo País”, César Gaviria Trujillo. Congreso de la República.

República de Colombia. Ley 508 de 1999. Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1999-2002, “Cambio para construir la Paz”, Andrés Pastrana Arango. Congreso de la República.

República de Colombia. Ley 68 de 1993, “por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia”. Congreso de la República.

República de Colombia. Sentencia C-400 de 1998. Corte Constitucional.

República de Colombia. Sentencia C-561 de 1999. Corte Constitucional.

República de Colombia. Sentencia C-564 de 2000. Corte Constitucional.

República del Perú. Resolución Legislativa N° 009-2000-CR [en línea]. Congreso de la República del Perú (2000). Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/museo/mensajes/A-Mensaje-2000-5.pdf> [Consultada el 30 de junio de 2016].

Samper, E. (1995). *Discurso ante el Cuerpo Diplomático acreditado en la República de Colombia, del febrero 8 de 1995*.

Santos, J. M. (2010). *Discurso de posesión presidencial, del 07 de agosto de 2010*. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx [Consultada el 01 de agosto de 2016].

Uribe, A. (2002). *Discurso de posesión presidencial, del 7 de agosto de 2002*. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914> (Consultada el 17 de junio de 2016).

Unión Europea (1999). *CORDROGUE 19*, del 15 de abril de 1999, capítulo III: Objetivos globales.

3. Prensa y otros

El Espectador (2015). *El proceso 8.000, a 20 años del escándalo mayor* [en línea]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/especiales/el-proceso-8000-20-anos-del-escandalo-mayor-articulo-556513> [consultada el 20 de abril de 2016].

El País (1992). *El 'narco' Pablo Escobar se fuga de la cárcel tras encabezar un motín* [en línea]. Disponible en: http://elpais.com/diario/1992/07/23/internacional/711842408_850215.html [Consultada el 20 de abril de 2016].

El País (2010). *Presidente Álvaro Uribe termina su gestión con 80 por ciento de aprobación*. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/presidente-alvaro-uribe-termina-su-gestion-con-80-aprobacion> [Consultada el 31 de agosto de 2016].

El País (2013). *Perfil: Juan Manuel Santos, el estadista de formación militar convencido de la paz*. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/colombia/perfil-juan-manuel-santos-el-estadista-de-formacion-militar-convencido-de-la-paz.html> [Consultada el 06 de mayo de 2016].

El Tiempo (1990). *En 1990, el café salvará crecimiento económico*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-55448> [Consultada el 13 de abril de 2016].

El Tiempo (1990). *Gaviria propone política energética para América*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-64418> [Consultada el 14 de abril de 2016].

El Tiempo (1991). *Gaviria: la lucha contra el narcotráfico es indeclinable*. Disponible En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-107216> [Consultada el 18 de abril de 2016].

El Tiempo (1992). *Grupo de Río estudiaría diferendos limítrofes*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-77599> [Consultada el 15 de abril de 2016].

El Tiempo (1994). *Nace mercado libre del Caribe*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-180798> [Consultada el 26 de abril de 2016].

El Tiempo (1998). *ELN metió preacuerdo al congelador*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-773292> [Consultada el 26 de abril de 2016].

El Tiempo (2007). *Se posesionó el nuevo ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Araújo Perdomo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3455964> [Consultada el 28 de mayo de 2016].

El Tiempo (2007). *Se posesionó el nuevo ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Araújo Perdomo* [en línea]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3455964> [Consultada el 25 de mayo de 2016].

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2013). *Cooperación de Colombia en seguridad* [en línea]. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/gracias-la-cooperacion-seguridad-colombia-ha-capacitado-7679-oficiales-paises> [Consultada el 6 de septiembre de 2016].

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2015). *Con la presencia de la Viceministra de Relaciones Exteriores y el Viceministro de Asuntos Multilaterales, se llevó a cabo la Ceremonia de Clausura del Curso de Capacitación Diplomática y Consular 2015* [en línea]. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presencia->

viceministra-relaciones-exteriores-viceministro-asuntos-multilaterales-llevo [Consultada el 07 de septiembre de 2016].

Planalto (sf). *Encuentro de Barack Obama con Dilma Rousseff* [en línea]. Disponible en: <http://blog.planalto.gov.br/consideramos-o-brasil-uma-potencia-global-afirma-obama-em-encontro-com-dilma/> [Consultada el 6 de septiembre de 2016].

Radio Cadena Nacional de Televisión de Colombia, RCN. *La F.M. Cronología de los procesos de paz* [en línea]. Disponible en: <http://www.lafm.com.co/noticias/colombia/04-09-12/cronologia-de-los-procesos-de--12> [Consultado el 20 de febrero de 2013].

Revista Dinero (2013). *Al café ya no le comen cuento* [en línea]. Disponible en: <http://www.dinero.com/pais/articulo/al-cafe-no-comen-cuento/170801> [Consultada el 13 de abril de 2016].

Revista Portafolio (2014). *Análisis/Educación: necesitamos una política de Estado* [en línea]. Disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/analisis-educacion-necesitamos-politica-42816> [Consultada el 10 de junio de 2017].

Revista Semana (1998). *Samper se juega sus restos en la búsqueda de un proceso de paz con el ELN. ¿Será viable?* [en línea]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-ultima-carta/35678-3> [Consultada el 23 de abril de 2015].

Revista Semana (2001). *El fenómeno Uribe* [en línea]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-fenomeno-uribe/44713-3> [Consultada el 13 de junio de 2016].

ANEXOS

(Las tablas de los instrumentos jurídicos adoptados y ratificados por la República de Colombia, entre 1991 y 2014, de acuerdo a cada una de las cinco administraciones presidenciales en estudio, están contenidas para su consulta en archivo conexo).